



Universidade Federal do Rio de Janeiro
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Escola de Serviço Social

Ana Caroline Ferreira Macedo
Letícia Fernanda de Oliveira Custódio

Um debate acerca do papel coercitivo do Estado Burguês: o processo
de implementação das UPP's no Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2015

**ANA CAROLINE FERREIRA MACEDO
LETÍCIA FERNANDA DE OLIVEIRA CUSTÓDIO**

**UM DEBATE ACERCA DO PAPEL COERCITIVO DO ESTADO BURGUEÊS: o processo
de implementação das UPP's no Rio de Janeiro**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Serviço Social da Universidade Federal
do Rio de Janeiro, como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Alejandra Pastorini

Rio de Janeiro

2015

**ANA CAROLINE FERREIRA MACEDO
LETÍCIA FERNANDA DE OLIVEIRA CUSTÓDIO**

UM DEBATE ACERCA DO PAPEL COERCITIVO DO ESTADO BURGUEÊS: o processo
de implementação das UPP's no Rio de Janeiro

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Serviço Social da Universidade Federal
do Rio de Janeiro, como requisito parcial à
obtenção do título de bacharel em Serviço Social.

Aprovada em: 22 de janeiro de 2015.

Prof^ª. Alejandra Pastorini
Orientadora
Escola de Serviço Social - Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. César Henrique Miranda Coelho Maranhão
Escola de Serviço Social - Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. Gustavo Javier Repetti
Escola de Serviço Social- Universidade Federal do Rio de Janeiro

Para todas as vítimas de violência, nossa força e
dedicação à vocês.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, direcionarei meus agradecimentos aos meus pais Renata e Marcio, minha avó Dora, minha tia Rute e meu padrasto Angelo que desde sempre e principalmente, ao iniciar a vida acadêmica, não mediram esforços para que eu chegasse até esta etapa da minha vida. Gostaria de expressar imensa gratidão pelo meu companheiro Henrique Vaz, pessoa com quem amo partilhar a vida.

Agradeço à Escola de Serviço Social pelo ambiente crítico, criativo e amigável. Ao corpo docente e principalmente, à minha orientadora Alejandra Pastorini pela oportunidade e apoio na elaboração deste trabalho. Sou grata ao professor Henrique Wellen, que tornou-se referência para a minha formação acadêmica.

Um agradecimento especial à minha supervisora Andreia e à assistente social Viviane, amigas que o campo de estágio do HUCFF me proporcionou. Obrigada pelos ensinamentos e por apresentarem uma perspectiva crítica na atuação profissional, vocês são modelos para a minha carreira profissional.

Além disso, a Universidade me presenteou com amigas incríveis, revolucionárias e feministas. Agradeço à Ana Carolina pelas conversas e comidas. Agradeço à Leticia Oliveira pela parceria e apoio em realizar este trabalho.

Ana Caroline Ferreira de Macedo

Este trabalho não seria possível sem o apoio incondicional dos meus pais. Sou grata por todo carinho, ternura, além da confiança que depositam em mim. Não posso deixar de agradecer por todo o esforço que vocês fizeram sempre pensando no que era melhor para mim, e por todos os lanches, claro.

Um agradecimento especial a toda equipe do NUSESO-RJ, que, sem dúvidas, foi o melhor estágio que eu poderia ter tido. Vocês me ajudaram a crescer não só como futura assistente social, mas como pessoa. Obrigada por toda paciência, pelo aprendizado e pelas risadas compartilhadas. Admiro muito vocês!

Aos meus amigos da UFRJ, que tanto contribuíram para a ampliação da minha visão de mundo. Com vocês aprendi a necessidade da militância e da beleza das utopias. Após quatro anos dentro desta Universidade não seria justo citar alguns poucos nomes, mas o constante encorajamento de todos vocês foi muito importante para mim.

Aos meus amigos, os de longe e os de perto, vocês sabem o quanto foram importantes pra mim. Obrigada por todas as intermináveis conversas, pelas dicas de leitura, por todos programas que deram certo (e os que não deram), pela compreensão á minha ausência este ano e por todo incentivo. Nunca é demais agradecer ás pessoas mais generosas que eu conheço: Fernanda, Heloísa, Gabriela, Natália e Pamella. Sou muito feliz por ter vocês na minha vida.

À Prof^a. Andrea Moraes, um exemplo tanto pessoal como profissional, que tanto contribuiu na minha trajetória acadêmica. Agradeço por todo aprendizado que me proporcionou, pela solidariedade e por ser essa pessoa tão amável em todos os momentos.

Por fim, agradeço á Prof. Dra. Alejandra Pastorini por compartilhar seu amplo conhecimento crítico, por tecer importantíssimas sugestões e pela sinceridade. Vou ser eternamente grata por todo seu apoio.

Letícia Fernanda de Oliveira Custódio

Há todo um velho mundo ainda por destruir e
todo um novo mundo a construir.
Mas nós conseguiremos, jovens amigos, não é
verdade?

Rosa Luxemburgo

RESUMO

Este estudo objetiva compreender a funcionalidade do programa das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP's), que está sendo implantado no Rio de Janeiro desde 2008. E desvendar quais os interesses que alavancaram o programa. Trata-se de um estudo bibliográfico e documental, realizado através da leitura crítica de livros, documentos oficiais e reportagens de jornais buscando analisar os elementos necessários para o entendimento do Estado burguês na sociedade contemporânea, da violência e do *modus operandi* da segurança pública no Rio de Janeiro. Para tanto, o presente trabalho investiga como as transformações societárias da contemporaneidade rebatem no cotidiano da classe trabalhadora e nas estratégias utilizadas pelo Estado na serventia de manutenção da sociedade burguesa. O trabalho apresenta também uma análise sobre o processo de criminalização da pobreza no Rio de Janeiro e, especialmente, das favelas cariocas.

LISTA DE SIGLAS

CEDAE	Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro
CEHAB	Companhia de Habitação do Estado do Rio de Janeiro
CHISAM	Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área
CLT	Consolidação das Leis de Trabalho
CTFRJ	Coligação dos Trabalhadores Favelados da Cidade do Rio de Janeiro
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
FGTS	Fundo de Garantia do Trabalhador Social
FIBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
FMI	Fundo Monetário Internacional
Funrural	Fundo de Assistência Rural
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
Pronasci	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
Protejo	Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
UPP	Unidade de Polícia Pacificadora
UPP's	Unidades de Polícia Pacificadora

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	CONSIDERAÇÕES SOBRE O ESTADO BURGUEÊS	13
2.1	O Estado burguês e a questão social	13
2.2	Transformações societárias na contemporaneidade	29
3	PARTICULARIDADES DA FORMAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA	37
3.1	A atuação do Estado brasileiro na questão social	37
3.2	As particularidades do Rio de Janeiro e processo de favelização	43
4	DESVELANDO AS UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA	54
4.1	Consolidação do Estado Penal	54
4.3	Reflexões sobre a Unidade de Polícia Pacificadora	67
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	77
	REFERÊNCIAS	79

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como principal objetivo apreender qual o significado das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP's), que desde 2008, estão sendo implementadas no estado do Rio de Janeiro. Esse programa é desenvolvido em um contexto societário caracterizado por uma série de transformações urbanas, políticas e econômicas, com o intuito de tornar a cidade do Rio de Janeiro mais atraente aos investimentos privados. A escolha do Brasil como sede de dois megaeventos, a Copa do Mundo e as Olimpíadas, acelera este processo. Uma das requisições para a garantia de investimentos na cidade é a difusão de um sentimento de segurança nas áreas estratégicas das cidades sedes dos megaeventos, pois durante décadas a imagem do Rio de Janeiro e demais metrópoles esteve associada à violência e insegurança.

O programa das UPP's é criado pela Secretaria de Estado de Segurança, que dissemina o programa como um marco histórico na política de segurança pública fluminense, pois supostamente representa o rompimento com a “lógica de guerra” na relação entre forças policiais e criminalidade que vigorava até então, e por buscar extinguir o domínio do tráfico sobre a população favelada. Com o auxílio da grande mídia, a UPP é defendida como um êxito, que devolveu a “paz” aos moradores das favelas, e por permitir uma integração destas com a cidade, além de propiciar a entrada de serviços e equipamentos públicos nas favelas.

No entanto, as denúncias dos moradores acerca da repressão vivenciada nas favelas “pacificadas”, com relatos de violência policial e abuso de poder, nos motivaram a estudar o programa. Deste modo, este trabalho surge de uma inquietação a respeito do real objetivo das UPP's e quais as consequências deste programa para os segmentos mais pobres do estado. Para alcançar estas respostas, partimos da hipótese que a UPP, como um programa de segurança pública, é uma estratégia de coerção desenvolvida pelo Estado burguês para a contenção da população pauperizada residente nas favelas.

Para este estudo, a metodologia adotada consistiu em uma pesquisa bibliográfica e documental realizada através da análise de documentos da UPP, de artigos de jornais e livros que abordam temáticas cruciais para esta investigação como Estado burguês, pobreza, favela, segurança pública e criminalização da pobreza.

O trabalho encontra-se dividido em três capítulos, para além da introdução e as considerações finais. No primeiro capítulo, apoiadas em Gramsci, desenvolvemos uma discussão sobre o Estado Burguês, apreendendo como este se utiliza de estratégias de coerção e consenso para garantir a reprodução do sistema capitalista. Ainda neste capítulo abordamos as transformações contemporâneas e seus impactos no cotidiano da classe trabalhadora, o que nos auxilia a entender a conjuntura em que a UPP é implantada.

No segundo capítulo examinamos a trajetória da intervenção do Estado capitalista brasileiro nas expressões da questão social e observamos como para preservar a ordem o Estado brasileiro utiliza-se historicamente de funções repressivas, aliado a um discurso que criminaliza a pobreza, processo que é exacerbado nas favelas do Rio de Janeiro.

Por fim, no terceiro capítulo contextualizamos o momento de criação das UPP's, refletindo sobre a ampliação das funções coercitivas do Estado no atual estágio do capitalismo. Com essa base, finalmente realizamos uma análise crítica sobre as UPP's, desvendando seu papel na atual conjuntura brasileira, a partir das categorias gramscianas de coerção e consenso.

1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O ESTADO BURGUEÊS

Entendemos que para fundamentar o debate acerca da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), programa promovido pelo Estado brasileiro na área de segurança pública, é necessário compreender as funções desempenhadas e a quais interesses o Estado burguês atende. Ademais, analisar o Estado é ponderoso para nosso trabalho, tendo em vista que este é um complexo importante para pensar e executar respostas às manifestações da questão social.

Neste primeiro capítulo também pretendemos discutir brevemente sobre a presente configuração do capitalismo, com o intuito de entender as atuais requisições postas ao Estado capitalista na intervenção das expressões da questão social.

1.1 O Estado burguês e a questão social

Analisaremos o Estado tendo como referência teórica Gramsci, um autor marxista que “amplia” a concepção entendida como “restrita”¹ de Estado de Marx (COUTINHO, 1984). De modo que, entendemos como necessário iniciar a discussão com uma breve análise da percepção marxiana de Estado para assim angariar elementos que nos permitam entender “a ampliação” desenvolvida por Gramsci.

Para Marx (1983), as relações de produção – estrutura configuram a base da sociedade e determinam as demais esferas da vida social, que corresponderiam à designada superestrutura, como política e cultura.

O conjunto destas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base concreta sob a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e a qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o desenvolvimento da vida social, política e intelectual em geral (MARX, 1983, p. 24).

Este conjunto das relações de produção é designado por Marx como sociedade civil e representa a estrutura da sociedade. Portanto, no pensamento marxiano, a sociedade civil é entendida “como momento fundante do Estado” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 37).

¹ Coutinho (1984) utiliza os conceitos de “restrito” e “ampliação” tendo em vista a presença de mediações, pois “[...] poderíamos dizer que uma concepção marxista do Estado é tanto mais “ampla” quanto maior for o número de determinações do fenômeno estatal por ela mediatizados/sintetizados na construção do conceito do Estado; e que, vice-versa, será “restrita” numa formulação que, consciente ou inconscientemente, concentre-se no exame de apenas uma ou de relativamente poucas determinações da esfera político estatal.” (COUTINHO, 1984, p. 14).

É a partir desta prioridade ontológica das relações econômicas, que Marx apreende que “a gênese do Estado reside na divisão de sociedade de classes, razão por que ela só existe quando e enquanto existir essa divisão (que decorre, por sua vez das relações sociais de produção).” (COUTINHO, 2007, p. 123).

Assim, como exposto por Montaño e Duriguetto (2011), o Estado, mesmo anteriormente ao sistema capitalista, já se constituía como um instrumento da classe dominante em fazer valer seus interesses.

Marx (2007) considera que a gênese do Estado burguês estaria na ascensão da propriedade privada moderna e teria como finalidade a conservação da propriedade privada e do domínio da burguesia sobre a classe trabalhadora, ou seja, seria uma peça determinante para garantir a reprodução do modo de produção capitalista. O Estado se assume como representante do interesse universal, quando, na realidade atua para atender os interesses de uma classe, como propõe Coutinho (1984). Neste sentido, Marx afirma que “o governo moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa.” (MARX, 1848 apud COUTINHO, 1984, p.23).

Conforme explicitado por Coutinho (1984), na teoria marxiana, o Estado exerceria tais funções essencialmente pela força, sendo detentor do monopólio legal da violência, através dos aparelhos coercitivos como exército, polícia e o aparato judiciário. A essa visão essencialmente repressiva do Estado, que Coutinho (1984) denomina de “concepção restrita de Estado”.

Coutinho (2007) levanta a ideia de que tal “restrição” no pensamento marxiano decorre do fator histórico-ontológico da “própria produção e realização objetiva com a qual a pesquisa se deparou” (COUTINHO, 1996, p. 15). No período em que Marx escreve (meados do século XIX), o Estado apresentava esse viés fundamentalmente coercitivo, como é apontado por Montaño e Duriguetto (2011), o direito ao voto era penas para proprietários e eram impostos grandes limites para a organização da classe trabalhadora, de maneira que havia pouca socialização da política².

² Coutinho aborda que há outro tipo de limitação de caráter gnosiológico “que se refere ao nível maior ou menor de abstração conceitual em que o estudioso se situa para analisar o seu objeto” (1984, p. 2).

Assim Gramsci, tendo como referência a teoria marxista³, desenvolve um pensamento ampliado sobre Estado. Esta ampliação corresponde às mudanças concretas da realidade, uma vez que Gramsci nascera e vivera na Itália do século XX, momento em que o país passava por mudanças políticas como acentuação das lutas operárias e sindicais e dos partidos políticos de massa e a ascensão do nazifascismo. Isto é, Gramsci vivenciou a chamada *socialização da política*, assim como uma modificação na atuação do Estado.

O Estado burguês, conforme discorrera Marx, Engels e Lênin, tem um cunho de classe, que consiste em atender aos interesses da classe dirigente e para isso, o Estado capitalista para manter a ordem, nesse contexto se vale da repressão. Gramsci reafirma tal concepção, quando desenvolve sua explicação acerca da *sociedade política* que se instrumentaliza com os *aparelhos coercitivos* (polícia, exército, sistema judiciário) através dos quais a dominação é imposta coercitivamente pela força e violência, como propõe Montañó e Duriguetto (2011).

A “ampliação” do Estado no pensamento de Gramsci se refere à formação do conceito de sociedade civil. Como já mencionado, para Marx sociedade civil correspondia à estrutura, ao conjunto de relações econômicas, já Gramsci identifica essa categoria *sociedade civil*, segundo Coutinho, como:

Um momento ou esfera da superestrutura. Designa, mais precisamente, o conjunto das instituições responsáveis pela representação dos interesses de diferentes grupos sociais, bem como pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos e de ideologias: ela compreende assim o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico etc. (COUTINHO, 1984, p.53).

Neste sentido, a hegemonia – a direção social através do consenso – tem sua base material nos “aparelhos privados de hegemonia” como igreja, partidos políticos e mídia, que constituem a denominada sociedade civil.

Portanto, o Estado Ampliado no entendimento de Gramsci é composto pela sociedade política, que se refere ao Estado “restrito” de Marx, com papéis essencialmente coercitivos, e

³ Há um debate no marxismo em que autores afirmam que Gramsci não era um autor marxista, por entenderem que as modificações nos termos de Marx rompem com o pensamento marxista. No entanto, concordamos com Montañó e Duriguetto (2011), quando afirmam que “as distinções na produção de Gramsci em relação a Marx estão longe de significar uma ruptura com seu mestre, mas justamente o contrário, há a manutenção da ‘ortodoxia’ (que não se confunde com “dogmatismo”) marxista que, conforme, Lukács, radica na fidelidade com o método, de captar da realidade as (novas) determinações” (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 43).

pela sociedade civil, correspondente aos aparelhos privados de hegemonia. Sobre esse assunto Montañó e Duriguetto (2011) discorrem que

Para o marxista italiano, o Estado não era somente o aparelho repressivo da burguesia; ele principalmente incluía a hegemonia da burguesia na superestrutura. E hegemonia para Gramsci não equivale à pura dominação, mas à direção social baseada num certo consenso e aceitação dos setores subalternos (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p.45).

O termo Estado “*ampliado*” suscita transformações políticas e sociais, conforme a chamada *socialização da política*, ou seja, incorpora novas determinações no sentido de o Estado responder às expressões da questão social não apenas com a *coerção*, mas também com o *consenso*. Isto é, o Estado burguês não utiliza apenas da coerção para consolidar sua dominação, pois caso contrário poderia haver a possibilidade de gerar revolta da classe trabalhadora e o questionamento da ordem. Para isso é necessário desenvolver junto à classe dominada um consenso, em que os valores, ideologia, cultura são absorvidos e reproduzidos socialmente, garantindo a direção social da classe hegemônica economicamente, que passa a ter a legitimação das classes subalternas. Da mesma forma, Gramsci não realiza uma análise determinista de que todos reproduzem sem questionar tais valores, pela própria contradição da ordem burguesa, não são excluídos os conflitos, o dissenso, os antagonismos e as lutas de classe.

Crucial à nossa análise é evidenciar que o Estado moderno é recriado, moldado e aprimorado pelos interesses da classe burguesa, entretanto, é permeável aos interesses da classe trabalhadora, em decorrência das lutas de classe. Portanto, o Estado não é uma entidade para além das classes, e tampouco uma estrutura neutra. Neste sentido, é inexequível pensar o Estado desvinculado das relações de produção capitalista. Para isso debruçamos na análise de Montañó e Duriguetto (2011):

O Estado, assim, deve ser visto como uma instituição própria do sistema capitalista, orientado a: a) garantir os fundamentos da *acumulação capitalista* (a propriedade privada, a exploração, o controle capitalista sobre o destino da riqueza socialmente produzida e a repressão a todo ato que ameace a “estabilidade social”); b) promover a *legitimação da ordem social vigente* (tanto garantindo o envolvimento e o respeito às leis, quanto criando a vinculação e o compromisso dos cidadãos com um ideológico Estado neutro e um também ideológico sistema de liberdade e igualdade de oportunidades para todos); e c) responder a *demandas das classes trabalhadoras*, desde que não corroam os aspectos anteriores, constituindo tais respostas (leis e direitos trabalhistas, direitos e serviços sociais, direitos políticos), verdadeiras *conquistas* de trabalhadores e setores subalternos da população (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 143).

Igualmente defendemos que o Estado burguês sofreu modificações a partir de sua fase monopolista

Passa assim, o Estado, a ser permeado por demandas das classes trabalhadoras, assumindo também novas funções como estratégia de superação das crises, como mecanismo de diminuição da insatisfação popular e dos conflitos dela derivados, como instrumento para garantir ou retomar as taxas de lucratividade, enfim como estratégia de consolidação, legitimação e desenvolvimento da ordem burguesa (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 144).

Para tanto, utiliza-se de diferentes estratégias para representar os interesses da classe capitalista como o interesse do conjunto da sociedade, assegurando certa consonância da classe dominada. Sendo a reprodução da ideologia dominante mais uma incumbência do Estado requerido pela classe dirigente

Bem como o Estado endossa a produção e reprodução capitalista, os direitos sociais, os direitos civis e políticos, políticas sociais e os serviços sociais não devem ser concebidos como mera estratégia de dominação burguesa, as políticas sociais e os direitos expressam a correlação de forças entre as classes.

Outra discussão trazida pelo autor italiano, no contexto de *socialização da política*, refere ao processo revolucionário para consolidar o socialismo. Para fundamentar esse debate Gramsci distingue dois tipos de formação social: a *sociedade oriental* e a *sociedade ocidental*.

As *sociedades orientais* se caracterizam por ter uma sociedade civil frágil, pouco organizada, em contraponto, a *sociedade política que é* consolidada e forte, ou seja, a coerção e dominação são consubstanciadas. Nesse tipo de formações a *sociedade civil* dificilmente tem a capacidade de contrapor ao poder do Estado, que é todo e forte.

A sociedade de tipo oriental é aquela que não se desenvolveu uma sociedade civil forte e articulada, sendo esta “primitiva e gelatinosa”, e comandada pela sociedade política e a lógica de dominação e coerção; aqui as lutas de classes travam-se tendo em vista a conquista (pelos setores dominados) ou conservação pela (classe dominante) do Estado em sentido estrito (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 47).

A sociedade designada como ocidental reflete uma socialização da política, com a presença de partidos políticos e sindicatos, ou seja, o poder não se centraliza no Estado ou *sociedade política*. A *sociedade civil* é organizada e fortalecida, assim “possui condições de dividir com o Estado as estruturas políticas institucionais e a administração da vida social”

(MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p. 47). Nessas sociedades uma relação mais equilibrada entre *sociedade civil* e *sociedade política*. Em outros termos, a Sociedade Ocidental:

É aquela que a política sofreu significativa socialização, com uma relação equilibrada entre a “*sociedade política*” e a “*sociedade civil*”, sendo esta última terreno das lutas de classes, a partir do crescimento dos “aparelhos privados de hegemonia”. Aqui as lutas de classes podem se orientar para uma classe dar a direção social, para a obtenção do consenso, para a hegemonia, mesmo antes da tomada do Estado (idem, 2011, p. 47)

Ao trazer esta análise sobre os tipos de formações sociais para a formação social brasileira, argumentamos que o Brasil possui as condições e características para ser entendida como uma sociedade ocidental. É dentro da perspectiva de Estado “ampliado” de Gramsci, que pretendemos analisar o modo em que o Estado responde às sequelas da questão social no Brasil.

Seguindo os pensadores da tradição crítica, afirmamos que a expressão questão social começou a ser utilizada no início do século XIX, para caracterizar um fenômeno *novo* sem precedente: o pauperismo em larga escala que afetava a ascendente classe trabalhadora inglesa que, desde o final do século XVIII, sofre os impactos da industrialização e urbanização provocada pela instituição do capitalismo industrial – concorrencial. O caráter de novidade deste pauperismo é que se antes a desigualdade entre ricos e pobres estava vinculada aos próprios limites das forças produtivas do sistema, que resultava numa escassez; no capitalismo a ampliação da pobreza é acompanhada pelo desenvolvimento das forças produtivas e das possibilidades de ampliar o processo da produção de riqueza (NETTO, 2001).

No entanto, como exposto por Netto (2001), a partir de meados do século XIX, o vocábulo questão social é incorporado pelo pensamento conservador, que desassocia a questão social com o modo de produção capitalista e a partir dessa lógica passa a ser entendida como conjunto de problemas sociais, que tem sua gênese em dificuldades individuais e naturais a qualquer ordem social; Deste modo, a mesma não poderia ser solucionada de nenhum modo, mas apenas amenizadas a partir de medidas paliativas, com feitiço moralizador e filantrópico.

A classe proletária passa a questionar essa explicação após as Revoluções de 1848, no entanto é com a análise da lei geral de acumulação capitalista desenvolvida por Marx em “O Capital” (1867), que se consolida a explicação dos fundamentos da questão social, como

determinado pelo modo de produção capitalista. Como explicado por Netto e Braz (2010), a reprodução capitalista requer não apenas a produção de mercadorias, mas também a reprodução das relações sociais em que os proprietários – a burguesia – exploram a classe trabalhadora que não possuindo os meios de produção, é obrigada a vender sua força de trabalho, de modo que o proletariado produz a riqueza, mas quem se apropria dela é a burguesia. Essa contradição é acentuada com o desenvolvimento das forças produtivas, pois o aumento da produção da riqueza é concomitante ao aumento da exploração, tendo em vista que essa riqueza concentra-se entre os capitalistas e o trabalhador continua destituído dos bens que produz⁴.

Vale apontar que a questão social só é certificada devido à organização política dos trabalhadores, ao se reconhecerem como classe⁵ e se organizarem em movimentos como sindicatos e partidos políticos exigem respostas às expressões da questão social por parte da classe hegemônica.

A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão (IAMAMOTO; CARVALHO. 1985, p.78).

Neste sentido, a questão social é o conjunto de desigualdades sociais produto da contradição entre capital e trabalho no modo de produção capitalista, que provém da apropriação privada da riqueza socialmente produzida e que ganha visibilidade a partir da organização política dos trabalhadores.

⁴ [...] todos os métodos de produção da mais valia são, simultaneamente, métodos de acumulação e toda expansão da acumulação torna-se, reciprocamente, meio de desenvolver aqueles métodos. [...] À medida que se acumula capital, a situação do trabalhador, qualquer que seja o seu pagamento, alto ou baixo, tem de piorar [a acumulação] ocasiona uma acumulação de miséria correspondente á acumulação de capital. A acumulação da riqueza num polo é, portanto, ao mesmo tempo, a acumulação de miséria, tormento de trabalho, escravidão, ignorância, brutalização, e degradação moral no polo oposto [...] (MARX, 1984 apud NETTO; BRAZ, 2010, p.138).

⁵ Marx distingue o primeiro momento em que o operariado é classe em si, ou seja, existiam como classe, mas ainda não se reconheciam como tal; do momento em que se tornam classe para si ao tomarem consciência de sua unidade como classe e passam a defender seu interesse. Nos termos do autor “as condições econômicas, inicialmente, transformaram a massa [...] em trabalhadores. A dominação do capital criou para esta massa uma situação comum, interesses comuns. Esta massa, pois, é já, face ao capital, uma classe, mas não o é para si mesma. Na luta [...], esta massa se reúne, se constitui em classe para si mesma. Os interesses que defende se tornam interesses de classe” (MARX, 1848 apud MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011, p.97).

Nosso estudo se concentrará nas respostas do Estado às manifestações da questão social na contemporaneidade, entendendo que as mesmas se alteram de acordo com a etapa atual do capitalismo, as particularidades econômicas e históricas de cada país e a correlação de forças determinados nos contextos societários (NETTO, 2001; PASTORINI, 2004).

Deste modo, procuraremos produzir uma sucinta apresentação sobre o modo como o Estado responde às expressões da questão social de acordo com as exigências de diferentes estágios do capitalismo, para apreendermos as condições históricas que culminaram na fase contemporânea. Analisaremos o Estado a partir da concepção de Gramsci, para assim entendermos o papel das políticas públicas como resposta às expressões da questão social.

O capitalismo concorrencial⁶ foi a fase de estabilização do modo de produção capitalista, um momento que o capitalismo buscava romper com as estruturas dos sistemas anteriores, que limitavam o desenvolvimento do modo de produção. É neste momento que a burguesia captura o Estado para que atenda aos seus interesses, tornando-o um importante instrumento na consolidação do capitalismo. Tendo como suporte teórico as ideias liberais, principalmente através de David Ricardo e Adam Smith, o Estado passa a ser entendido como uma espécie de “mal necessário”, como proposto por Behring e Boscheti (2011).

Netto e Braz (2010) sustentam que é neste período que se inicia a luta de classe entre burgueses e trabalhadores. Os operários reivindicavam a limitação das longas jornadas de trabalho, no que receberam concessões pontuais e o Estado burguês respondia de maneira fundamentalmente violenta.

O essencial das funções do burguês restringia-se às tarefas repressivas: cabia-lhe assegurar o que podemos chamar de *condições externas* para a acumulação capitalista – a manutenção da propriedade privada e da “ordem pública” (leia-se enquadramento dos trabalhadores). Tratava-se do Estado reivindicado pela teoria liberal: um Estado com mínimas funções econômicas; mas isso não significa um Estado alheio à atividade econômica – pelo contrário: ao assegurar as condições externas para a acumulação capitalista, o Estado intervinha no exclusivo interesse do capital (e era exatamente essa a exigência liberal) (NETTO; BRAZ, 2010, p. 145).

Nota-se que se tratava de, nos termos de Coutinho (1984) anteriormente mencionado, de um Estado “restrito” que assumia principalmente ações de natureza coercitiva e sem incluir

⁶ Netto e Braz (2010) apontam que o capitalismo concorrencial (clássico ou liberal) vigorou do fim do século XVIII até o último quarto do século XIX liderado pela Inglaterra. Os autores afirmam que foi o período de consolidação do capitalismo, marcado pela industrialização e urbanização dos países europeus e a formação de um mercado mundial, com a predominância de pequenas e médias empresas.

a participação da classe trabalhadora. No entanto, com transformações resultantes do próprio desenvolvimento do capitalismo, este quadro é alterado.

A partir da segunda metade do século XIX, o modo de produção capitalista passa por uma série de transformações que alteram a dinâmica da produção e reprodução culminando num novo estágio deste modo de produção, a fase monopolista.⁷ Netto e Braz (2010) destacam como principais transformações o desenvolvimento tecnológico a concentração e centralização do capital e o protagonismo alcançado pelos bancos no desenvolvimento capitalista.

O final do século XIX é marcado por uma série de inovações tecnológicas como a propagação do uso do aço, petróleo, motores de combustão interna e a descoberta da eletricidade, que alteram o modo de produção de mercadorias. Esse desenvolvimento das forças produtivas permite acelerar a produção de mercadorias e exige um maior investimento no capital constante⁸ o que inviabiliza a competição para os pequenos capitalistas. A situação supracitada culmina na centralização e concentração de capitais – monopólio – em que as grandes empresas, detentoras de uma enorme soma de capital, são as únicas capazes de manter e, conseqüentemente, dominar o mercado, de modo que as pequenas e médias empresas ou são postas a falência ou se subordinam aos grandes monopólios. Neste cenário, os bancos assumem um papel central com a concessão de empréstimos as indústrias e com a própria aquisição de ações de empresas. Esta fusão entre capital industrial e bancário constitui o capital financeiro, que passa a comandar o mercado mundial na fase monopolista (NETTO ; BRAZ, 2010).

Estas alterações compõe a passagem para uma nova etapa do capitalismo, o imperialismo em sua fase clássica. Lênin sintetiza essa etapa afirmando que

O imperialismo é o capitalismo na fase de desenvolvimento em que ganhou corpo a dominação dos monopólios e do capital financeiro, adquiriu marcada importância a exportação de capitais, começou a partilha do mundo pelos *trusts* internacionais e terminou a partilha de toda a terra entre os países capitalistas mais importantes (LENIN, 1977 apud NETTO; BRAZ, 2010, p. 180.)

⁷ Netto e Braz (2010) para fins metodológicos, fundamentados em Mandel (1982), utilizam a distinção do capitalismo imperialista (ou monopolista) em três fases: o imperialismo clássico (1890-1940), os anos dourados (1940- 1970) e o capitalismo contemporâneo.

⁸ O aumento no investimento em capital constante é paralelo à redução do gasto com capital variável, a força de trabalho, o que contribui para o aumento do exército industrial de reserva, expondo a tendência do capitalismo ao subconsumo.

Tais modificações requerem uma alteração na função do Estado, que é demandado a expandir sua atuação, visionando a acumulação e intensificação de lucros do capital. Netto elucida as novas funções do estado

O elenco de suas funções econômicas *diretas* é larguíssimo. Possuem especial relevo a sua inserção como empresário nos setores básicos não rentáveis (nomeadamente aqueles que fornecem aos monopólios, a baixo custo, energia e matérias-primas fundamentais), a assunção do controle de empresas capitalistas em dificuldades (trata-se, aqui, da socialização das perdas, a que frequentemente se segue, quando superadas as dificuldades, a reprivatização), a entrega aos monopólios de complexos destruídos com fundos públicos, os subsídios imediatos aos monopólios e a garantia explícita de lucro pelo Estado. As *indiretas* não são menos significativas; as mais importantes estão relacionadas às encomendas/compras do Estado aos grupos monopolistas, assegurando aos capitais excedentes possibilidades de valorização; não se esgotam aí, no entanto – recordem-se os subsídios indiretos, os investimentos públicos em meios de transporte e infraestrutura, a preparação institucional da força de trabalho requerida pelos monopólios e, com saliência peculiar, os gastos com investimentos e pesquisa. (1992, p. 25).

Além disso, o Estado é requisitado para preservar a reprodução da força de trabalho e controlá-la, pois, como exposto por Netto (1992), o capitalismo em seu estágio monopolista intensifica as contradições entre capital e trabalho, com desenvolvimento da tendência de economia do trabalho vivo e aumento dos preços, o que provoca um aumento do exército industrial de reserva e do subconsumo. Assim, o Estado é requisitado a ampliar suas funções direcionadas aos trabalhadores para atuar na manutenção da força de trabalho, ocupada e excedente, assegurando o consumo, socializando os custos do capital.

No entanto, outro aspecto levantado por Netto (1992) é que o Estado se vê obrigado intervir nas expressões da questão social, para além da repressão, não apenas por necessidades econômicas, mas também políticas. É na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista que a classe trabalhadora se consolida como classe para si e como tal começa a reivindicar pela ampliação dos direitos políticos e sociais. É neste período também que em muitos países da Europa, a classe trabalhadora garante direitos civis e políticos (como o direito ao voto e à organização), que permitem o início dos partidos de trabalhadores e grandes sindicatos. Pois, “a captura do Estado pela burguesia monopolista não é incompatível com a democratização da vida sociopolítica.” (IAMAMOTO, 2008, p. 169).

Dentro deste cenário, o aparelho estatal é então obrigado a atender alguns dos pleitos da classe trabalhadora afetadas pelas necessidades materiais, com vistas manter sua legitimação perante as classes subalternas e reproduzir uma imagem de neutralidade,

produzindo um consenso. É importante deixar claro que o Estado não abandona em nenhum momento suas estratégias coercitivas, mas amplia suas funções. É no capitalismo monopolista que o Estado inicia uma “intervenção contínua, sistemática, estratégica sobre as sequelas da questão social através das políticas sociais” (NETTO, 1992, p. 26) ⁹.

Conforme Pastorini (1997), no pensamento marxista as políticas sociais são apreendidas em sua totalidade, através de suas funções econômicas e políticas. Do ponto de vista econômico, as políticas sociais permitem a preservação e controle dos trabalhadores, o que ainda auxilia na socialização dos custos da reprodução da força de trabalho. Por outro lado, ao atender, ainda que de forma parcial, as demandas da classe trabalhadora, as políticas sociais auxiliam na legitimação da ordem, porque política social é uma conquista da ordem capitalista, e produção de consenso. É importante ressaltar que as políticas sociais são contraditórias, ou seja, trata-se de “*um processo conflitivo atravessado pelas lutas de classes*, onde os diferentes grupos nele inseridos têm *ganhos e perdas*, ao mesmo tempo que lutam e pressionam, “conquistam” e “concedem” alguma coisa aos demais envolvidos.” (PASTORINI, 1997, p. 97).

Na fase clássica do imperialismo, conforme o pensamento liberal vigente na época, o Estado *Laissez-Faire* não deveria interferir no mercado e não se reconhecia o atendimento das necessidades sociais como direitos, afirmando que as políticas sociais ao intervir na pobreza, que era considerada natural, incentivavam a preguiça. Assim, as ações sociais eram paliativas e constituíam-se principalmente através dos seguros sociais contributivos. Ademais, as expressões da questão social eram tratadas de forma individualizada e moralizante, conforme Behring e Boschetti (2011).

Apesar das políticas sociais representarem uma contradição em relação ao pensamento liberal, elas são implantadas de maneira que não rompam com tal tradição. Conforme Netto “na escala em que se programam medidas públicas para enfrentar as refrações da questão social, a permanência de suas sequelas é deslocada para o espaço da responsabilidade dos sujeitos individuais que as experimentam.” (NETTO, 1992, p. 32).

⁹ Um importante ponto a ser levantado é o caráter fragmentador destas políticas sociais. O Estado responde as expressões da questão social (habitação, previdência, educação, violência e etc) como fenômenos isolados, os designados *problemas sociais*, de modo a desvincular com o modo de produção capitalista, tendo em vista se trata de um Estado Burguês que como vimos busca conservar a ordem capitalista.

Durante as três décadas do pós 2º Guerra Mundial, o capitalismo monopolista vivenciou os chamados “anos dourados”. Fundamentado no modo de produção fordista-taylorista e no Estado keynesiano, o capitalismo apresentou uma onda longa expansiva o que fez parte de “períodos cíclicos de prosperidade que [são] mais longos e intensos, e mais curtas e mais superficiais as crises cíclicas”.¹⁰ (MANDEL, 1982 apud NETTO; BRAZ, 2010, p.213). A capacidade de produção aumentou, assim como as taxas de lucro das empresas e o crescimento econômico nos países centrais, sob a liderança política e econômica dos Estados Unidos, que se consolidam como a grande potência capitalista, facilitada pelo acordo de *Bretton Woods*¹¹. As determinações do período provocaram uma ampliação das funções do Estado¹², que resultaram na expansão da proteção social da classe trabalhadora.

As transformações na estrutura capitalista decorrem da reconfiguração do capital como resposta a crise de 1929¹³. Advertimos que tal crise não foi novidade à estrutura capitalista em razão de que a própria sociabilidade burguesa, em sua essência e natureza, condiciona o sistema à crises de superprodução e financeiras. Segundo Netto e Braz (2010) o que particulariza a crise no sistema capitalista é que são crises de superprodução, já que os capitalistas produzem incessantemente as mercadorias em busca do lucro, sem um controle global, todavia, estas não conseguem ser escoadas por falta de mercado consumidor, tendo em vista que a classe trabalhadora tem dificuldades materiais para adquirir produtos. Ainda sobre este assunto os autores discorrem que

A análise teórica e histórica do modo de produção capitalista comprova que a crise não é um acidente de percurso, não é aleatória, não é algo independente do movimento do capital. Nem é uma enfermidade, uma anomalia ou uma excepcionalidade que pode ser suprimida no capitalismo. Expressão concentrada das contradições inerentes ao MPC, a crise é *constitutiva* do capitalismo: não existiu, não existe e não existirá capitalismo sem crise. (NETTO; BRAZ, 2010, p. 157).

¹⁰ Essa afirmação não significa que durante o período não existiram crises, como Netto e Braz (2010) destacam a ocorrência de crises episódicas em 1949, 1953, 1958, 1961 e 1970. No entanto, tais crises foram amenizadas pela regulação estatal.

¹¹ Os acordos de *Bretton Woods* foram firmados em 1944 para entre outras medidas, consolidar o dólar norte americano como a moeda de referência para as transações mundiais, equiparando-se ao ouro e também, a definição de regras para relações comerciais e financeiras entre os países mais industrializados.

¹² É necessário ressaltar que não há ruptura entre Estado Liberal e Estado de Bem-Estar Social, apesar de ambos terem sido efetivados em séculos distintos, no século XIX e século XX, respectivamente. Não há antagonismos entre os dois tipos de Estados, este e aquele são e foram funcionais para a produção e reprodução do *status quo*. Conforme explicitado por Behring e Boschetti (p.83,2011) “houve, sim, uma mudança profunda na perspectiva do Estado, que abrandou seus princípios liberais e incorporou orientações social-democratas num novo contexto socioeconômico e da luta de classes, assumindo um caráter mais social, com investimento em políticas sociais”.

¹³ Vale ressaltar que de 1825 até a Segunda Guerra Mundial, o modo de produção capitalista perpassa por 14 crises, no entanto a crise de 1929 se destaca pela intensidade e alcance mundial, conforme Netto e Braz (2010).

Como resposta à crise de 1929, o capital vê a necessidade de um Estado que promova “uma intervenção que envolvesse as condições gerais de produção e de acumulação” (NETTO; BRAZ, 2010, p. 193), ou seja, o Estado é requisitado a ampliar suas funções econômicas, a intervir nas relações de mercado e amenizar as manifestações da questão social.

Na esfera produtiva o capital também introduz mudanças na organização da produção, que passa a ser predominantemente organizado apoiado nos princípios do fordismo-taylorismo. Conforme Harvey (1994), este modelo se refere aos métodos de organização de produção introduzidos por Henry Ford¹⁴ que tem como principais fundamentos a produção em massa e a divisão do trabalho (através da linha de montagem móvel, em que os trabalhadores se inserem de modo fixo e o produto é deslocado) e aumento salarial para proporcionar o consumo também massificado. Ademais, o fordismo incorporou os princípios científicos de Taylor que em busca do aumento da produtividade, promoveu técnicas de “racionalização” da produção, com medidas como rígido controle do tempo do processo de trabalho. É importante salientar que tais medidas provocam uma intensificação da exploração do trabalhador, que tem seu ritmo de trabalho controlado constantemente, além disso, ao promover a divisão de tarefas exacerba a fragmentação do trabalho, aprofundando a separação entre o trabalho intelectual e o manual.

Harvey (1994) designa esse modo de organização de produção de *acumulação rígida*, pois “havia problemas com a rigidez dos investimentos de capital fixo em larga escala e de longo prazo em sistemas de produção em massa [...] havia problemas de rigidez no mercado, na alocação e no contrato de trabalho” (HARVEY, 1994, p.135).

Neste contexto, o Estado também é requisitado a ampliar sua regulação social, visando desonerar o custo de reprodução do capital e ampliar o poder de consumo dos trabalhadores, para comportar o poder de consumo em massa, apesar da tendência de subconsumo. Assim, a ampliação dos serviços sociais é resultante da necessidade do Estado burguês de atender aos interesses do capital, fornecendo as condições de absorção das mercadorias, que são produzidas em larga escala segundo a organização de produção fordista. Deste modo, entendemos que o *Welfare State* reforça o caráter contraditório das políticas sociais, pois a melhora das condições de vida de parcelas da classe trabalhadora foi atrelada a uma valorização muito maior do capital.

¹⁴ Henry Ford foi um empresário norte americano que na década de 1910 implantou a linha de montagem e de produção em massa no ramo automobilístico. No pós-guerra esses princípios foram expandidos mundialmente.

Outro fator importante para a ampliação dos direitos é o contexto sócio-histórico. Em um primeiro momento, no contexto da Revolução Russa em 1917 e o avanço do movimento socialista e concomitante, o robustecimento do movimento operário. Além disso, o contexto social e histórico que o capitalismo evidenciava, como a Guerra Fria, o fortalecimento de sindicatos e partidos, a ameaça socialista na antiga URSS era um perigo para a ordem burguesa.

Desse modo, a expansão dos direitos sociais pela via da ampliação do papel regulador do Estado burguês foi importante na administração do *consenso* na sociedade. Para a burguesia alcançar a *hegemonia*, necessitou atender algumas demandas dos operários e/ou atuar sobre as expressões da “questão social”, via políticas sociais (não exclusivamente) que são expandidas.¹⁵ Vale destacar a importância da categoria *consenso* expressada em Gramsci, como objeto fundamental de controle social exercida pela classe dominante sobre a classe dominada, em que pela ideologia garante-se a cooptação da massa com vistas à reprodução do *status quo*.

E a partir daí o Estado é obrigado a expandir suas funções, visto que sua intervenção é uma necessidade do capital para garantia de direção ideológica.

Desses processos complexos decorre, então, uma espécie de “contestação burguesa” do liberalismo ortodoxo, expressa principalmente na chamada “revolução keynesiana”. As proposições de Keynes estavam sintonizadas com a experiência do *New Deal* americano, e inspiraram principalmente as saídas europeias da crise, sendo que ambas têm um ponto em comum: a sustentação pública de um conjunto de medidas anticrise ou anticíclicas, tendo em vista amortecer as crises cíclicas de superprodução, superacumulação e subconsumo, ensejadas a partir da lógica do capital (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 71).

Como suporte teórico o principal representante é Keynes¹⁶ que defende maior intervenção do Estado na economia e descarta a tese de que a economia capitalista é autônoma e autorregulada, propondo a necessidade da participação do Estado na dinamização da economia através da geração de empregos, aumento de salários, etc. Essas ideias serão expandidas como suporte teórico, político e ideológico utilizado pela burguesia para justificar suas ações e a consolidação dos Estados de bem-estar social. As transformações do Estado

¹⁵ Ademais, o Estado de Bem-Estar Social reforça o controle exercido pelos capitalistas e Estado sobre os trabalhadores, os benefícios sociais são atrelados à fiscalização dos operários. Conforme vimos no modelo de produção fordista combinado com um Estado regulador para vigiar, monitorar e limitar o cotidiano dos operários.

¹⁶ John Maynard Keynes, liberal heterodoxo, ou seja, que se afastava da ortodoxia da não intervenção do Estado, rompendo parcialmente com as amarras clássicas do liberalismo.

apoiadas nas ideias de Keynes e seus seguidores se colocam como uma necessidade do capital de ampliar o Estado e suas atribuições.

Keynes assevera que a *mão invisível* do mercado por si só não é suficiente para gerir a economia, segundo o autor os empresários não pensam na coletividade e por isso, não alcançariam uma conciliação entre capitalistas e trabalhadores. Por isso, evoca o Estado¹⁷ regulador como juiz neutro e imparcial que tem como função a organização da vida econômica, social e política, além de ser o salvaguardador da dívida pública.

Um dos pilares do Estado keynesiano é a chamada política do pleno emprego, destarte afirma-se que com a geração de empregos haveria um aumento do consumo e o escoamento de mercadorias, e a partir dessa lógica, incentiva-se e impulsiona-se o crescimento e desenvolvimento da economia capitalista. Outro pilar dessa teoria é o alcance do aumento da igualdade social através do acréscimo da renda, ampliando as ofertas de serviços sociais e políticas sociais à classe trabalhadora.

O keynesianismo ao combinar-se com o fordismo contribuem com a acumulação acelerada do capital, segundo Behring e Boschetti (2011), alcança altas taxas de lucro, intensificando o processo de mundialização do capital. Muitos pensadores acrescem à isso a elevação do padrão de vida do trabalhador, contudo esse padrão de qualidade não reflete-se nas classes operárias dos países periféricos, como veremos posteriormente, quando trataremos o caso brasileiro. Após a Grande Depressão consolidou-se

A convicção sobre a necessidade de regulação estatal para seu enfrentamento. Esta só foi possível pela conjugação de alguns fatores como: a) estabelecimento de políticas keynesianas com vistas a gerar pleno emprego e crescimento econômico num mercado capitalista liberal; b) instituição de serviços e políticas sociais com vistas a criar demanda e ampliar o mercado de consumo; e c) um amplo acordo entre esquerda e direita, entre capital e trabalho (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 92).

Portanto, nos chamados “*anos dourados*” do capitalismo, houve a expansão de direitos sociais materializada com as políticas sociais, como por exemplo o crescimento de beneficiários de aposentadorias, expansão dos serviços de saúde, cobertura de acidentes de trabalho, seguro-doença, seguro-desemprego, aposentadoria por invalidez e auxílio-maternidade. Esses direitos sociais são produtos das lutas da classe trabalhadora, apesar do

¹⁷ Tal como mencionado acima, neste trabalho defendemos a ideia de que o Estado não é um ente desvinculado dos interesses de classe, além dos interesses unilaterais, o Estado é um instrumento da classe dominante que tem um claro compromisso de classe, sendo a burguesia. Pode haver momentos em que cede às pressões da classe trabalhadora para garantir determinado direito, todavia este é o *comitê executivo da burguesia*.

que o projeto societário dos trabalhadores não ter confluído na transformação da ordem, os direitos sociais têm um limite claro na acumulação capitalista, no entanto contribuem com a melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores explorados.

No entanto, ao final da década de 1960, de acordo com a tendência à queda de taxa de lucros, o modelo fordista-keynesiano já apresentava sinais de esgotamento, com a redução dos lucros e de crescimento econômico nos países centrais, sendo o epicentro da crise o ano de 1973.

Uma crise clássica de superprodução, se observadas as tendências de longo prazo fundadas na lei do valor. O já presente agravamento do problema do desemprego pela introdução de técnicas capital-intensivas e poupadoras de mão de obra, a alta dos preços de matérias-primas importantes, a queda do volume do comércio mundial e um poder de barganha razoável dos trabalhadores empregados, advindo do ainda recente período de pleno emprego no capitalismo central, são elementos que estão na base da queda da demanda global (de um ponto de vista keynesiano) e da erosão inexorável da taxa média de lucros, de uma óptica marxista, no início dos anos de 1970 (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 116).

Com intuito de reverter estes sinais, os Estados dos países centrais apostam no aumento de emissão de moedas, que provocam o agravamento da inflação e crise inerentes ao Estado capitalista. O capital ainda enfrentava uma crise política em decorrência dos fortes movimentos sociais que desde a década de 1960, lutavam por direitos, transformações culturais e a construção de um novo sistema de produção, conforme Netto e Braz (2010).

Como já mencionado, as crises no capitalismo são estruturais, produtos das contradições inerentes ao modo de produção capitalista, e ascendem a partir de detonadores. Em 1973, a desvinculação do dólar norte americano ao ouro, que fundamentava o sistema financeiro mundial e o aumento do preço do petróleo em virtude de decisão dos países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) eclodem como detonadores da crise.

Deste modo, na década de 1970 o capitalismo mundial entra em recessão generalizada, com queda das taxas de lucro e crescimento somados ao aumento descontrolado da inflação. Utilizando os termos de Netto e Braz (2010), o capitalismo entra em uma *onda longa recessiva*, que perdura até a atualidade, em que as crises se tornam mais intensas e mais constantes em relação aos períodos de crescimento.

A fim de retomar as taxas de lucro, o capital sofre uma série de modificações econômicas, políticas e culturais, que constituem a atual etapa do imperialismo – o capitalismo contemporâneo.

1.2 Transformações societárias na contemporaneidade

Neste tópico discutiremos as mudanças na produção, na atuação do Estado e quais são as consequências destes processos para a classe trabalhadora.

Harvey (1994) identifica que para enfrentar a crise estrutural do capital e retomar as taxas de lucros, a partir da década de 1970 o capital requer encontrar novas formas de organização, dessa forma consolida-se a sua reestruturação, modificando produção, substituindo a lógica de acumulação rígida pela organização flexível.

A acumulação flexível, como vou chamá-la, é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial tecnológica e organizacional [...] Ela também envolve um novo movimento que chamarei de “compreensão do espaço tempo” no mundo capitalista (HARVEY, 1994, p.140).

Nesta reestruturação, o capital financeiro assume a liderança no processo de acumulação, acompanhado pela reestruturação produtiva e a refuncionalização do papel do Estado.

Sabemos que o capitalismo passou por modificações no decorrer do seu desenvolvimento, na atualidade o capital financeiro traz consigo uma grande inovação permitindo a sustentação do capitalismo através da garantia da reprodução e a acumulação. O capital financeiro, que se origina da junção do capital industrial com o capital bancário, obtém lucro a partir dos juros da massa de capital monetário. Portanto, o capital financeiro pertence à esfera de circulação, de modo que não cria valor, já que não produz mercadorias, através da exploração do trabalho.

Propiciado pelos recursos informacionais, que garantem comunicações instantâneas entre agentes econômicos situados nos mais distantes rincões do planeta, esse processo tem suporte na gigantesca concentração do sistema bancário e financeiro. Esta, ao longo dos últimos trinta anos, acompanhou a concentração geral operada na economia capitalista; contudo, teve efeitos

específicos, dada a amplitude que as atividades especulativas adquiriram nesse lapso de tempo: menos de 300 bancos (e corretoras de ações e títulos) globais controlam, em finais do século XX, as finanças internacionais (NETTO; BRAZ, 2010, p. 230).

Alguns capitalistas passaram a viver exclusivamente do capital portador de juros, são os chamados capitalistas rentistas. Neste processo, acontece a fetichização do capital financeiro, que passa a ser considerado como autônomo à esfera da produção, desconsiderando que os juros provêm da mais-valia.

A financeirização do capitalismo contemporâneo deve-se a que as transações financeiras (isto é: as operações situadas na esfera da circulação) tornaram-se sob todos os sentidos hipertrofiadas e desproporcionais em relação à produção real de valores – tornaram-se predominantemente especulativas. Os rentistas e os possuidores de capital fictício (ações, cotas de fundos de investimentos, títulos de dívida pública) extraem ganhos sobre valores frequentemente imaginários – e só descobrem isso quando, nas crises do “mercado financeiro”, papéis que, à noite, “valiam” X na bela manhã seguinte passam a “valer” X ou, literalmente, a não “valer” nada (NETTO; BRAZ, 2010, p. 232).

Iamamoto (2008) observa que presenciamos a vigência de uma financeirização do capital, pois desde a década de 1970 há uma ampliação dos fluxos econômicos mundiais, com os capitalistas preterindo o investimento na produção pela esfera da circulação onde conseguem uma maior valorização e em menos tempo.

Outra saída para a crise estrutural da década de 1970 é o investimento no avanço tecnológico, principalmente na indústria robótica e microeletrônica, que permite a flexibilização na organização da produção vinculada a um impressionante aumento da produtividade. No modo de produção capitalista, o desenvolvimento das forças produtivas é acompanhado pela redução do trabalho vivo inseridos de forma direta na produção, em consequência de alteração na composição orgânica do capital de rebaixar custos de produção para alcançar lucros maiores. Portanto, a acumulação flexível também provoca modificações no modo de organização da produção, com intuito de permitir uma maior acumulação do capital, garantindo o aumento da taxa de lucros, o que é feito com a substituição do modelo de produção fordista-taylorista pelo toyotista assentado na flexibilização.

As mudanças na organização da produção apoiam-se no toyotismo que se refere a um modelo de produção que surge na empresa japonesa Toyota durante a década de 1950, que pode ser caracterizado da seguinte forma

Em seus traços mais gerais, o toyotismo (via particular de consolidação do capitalismo monopolista do Japão do pós-45) pode ser entendido como uma

forma de organização do trabalho que nasce a partir da fábrica Toyota, no Japão e que vem se expandindo pelo Ocidente capitalista, tanto nos países avançados quanto naqueles que se encontram subordinados. Suas características básicas (em contraposição ao taylorismo/fordismo) são: 1) sua produção muito vinculada à demanda; 2) ela é variada e bastante heterogênea; 3) fundamenta-se no trabalho operário em equipe, com multivariabilidade de funções; 4) tem como princípio o just in time, o melhor aproveitamento possível do tempo de produção e funciona segundo o sistema de kanban, placas ou senhas de comando para reposição de peças e de estoque que, no Toyotismo, devem ser mínimos. Enquanto na fábrica fordista cerca de 75% era produzido no seu interior, na fábrica toyotista somente cerca de 25% é produzido no seu interior. Ela horizontaliza o processo produtivo e transfere à “terceiros” grande parte do que anteriormente era produzido dentro dela (ANTUNES,2010, p. 106)

Além disso, cabe ressaltar que o toyotismo permite um menor investimento e economia de capital devido à flexibilidade de produção de mercadorias, evitando desperdícios, de maneira que permite adaptar o custo investido na produção à demanda do mercado. Outro traço do toyotismo é a intensificação na exploração do trabalhador, pois este passa a desempenhar múltiplas funções (trabalhador polivalente), garantindo assim uma maior extração da mais-valia para o capital.

Antunes (2010) realiza um denso estudo nas transformações do mundo trabalho provocado pela reestruturação produtiva. Entre as principais mudanças destacam-se a redução dos trabalhadores industriais clássicos e concomitantemente um crescimento de trabalhadores nos setores de serviços. Observa-se um processo de subproletarização¹⁸ decorrente de formas de trabalho precário, trabalho terceirizado, temporário, expansão do desemprego estrutural, entre outras formas.

Nos termos de referido autor, há uma *heterogeneização, fragmentação e complexificação* da classe operária. A fragmentação da classe operária também não é isenta, por haver divisões dos trabalhadores, enfraquecimento de sua organização política e perda da força sindical gera-se dentro do movimento um estranhamento, não reconhecendo-se como pertencente à uma classe e que possui uma luta conjunta.

Há uma redução do contingente da classe trabalhadora nos espaços fabris deslocando-se para as indústrias de serviços. O capital prioriza a ampliação de empregos sem estabilidade, o emprego de trabalhadores nos setores de serviços, empregos temporários e terceirizados. Dessa forma barateia-se a força de trabalho, pois há uma precarização do trabalho e da

¹⁸ Neste sentido, Antunes (2010) defende que na contemporaneidade a classe trabalhadora passa por um processo de fragmentação e heterogeneização que reflete na consciência de classe e organização de lutas.

remuneração, assim como um aumento da flexibilização dos direitos trabalhistas, como estratégia para atenuar o ônus da redução da taxa média de lucro e garantir a acumulação e valorização do capital, que tem em uma de suas causas a crise econômica cíclica. Soma-se à esse quadro o processo de robotização e intensificação do uso da tecnologia, substituindo o trabalho vivo por trabalho morto, investindo-se em capital constante em detrimento do capital variável. O processo de reestruturação produtiva também contribui para o crescimento do desemprego estrutural e de subempregos.

Antunes sintetiza

É preciso que se diga de forma clara: desregulamentação, flexibilização, terceirização, bem como todo esse receituário que se esparrama pelo “mundo empresarial”, são expressões de uma lógica societal onde o capital vale e força humana de trabalho só conta enquanto parcela imprescindível para a reprodução desse mesmo capital. Isso, porque o capital é incapaz de realizar sua autovalorização sem utilizar-se do trabalho humano. Pode diminuir o trabalho vivo, mas não eliminá-lo. Pode precarizá-lo e desempregar parcelas imensas da população, mas não pode extinguí-lo (ANTUNES, 2010, p.192).

Destaca-se a vulnerabilidade da classe trabalhadora que ocorre e exacerba-se na crise contemporânea do capital e comprova-se com dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que revela que cerca de um bilhão e duzentos milhões de trabalhadores estão desempregados ou em condições precárias de trabalho.

O ponto fundamental é questionar o que acontece com esse contingente de trabalhadores, isto é, a superpopulação relativa, conforme denominado por Marx. Segundo Antunes (2010), a transformação societária carrega consequências com fortes implicações para a vida dos trabalhadores. O autor também sustenta que nos países centrais há uma dificuldade na inserção de jovens e idosos no mercado de trabalho, pois dificilmente os idosos conseguem retornar a atividade laboral e os jovens não conseguem empregos regulamentados; nos países emergentes há um número crescente de crianças que ingressam ilegalmente no mercado e trabalho, além de vastos casos de trabalhadores em condições de trabalho análogo ao de escravo.

Podemos então afirmar que há um aumento da superpopulação relativa, que é definida pela teoria marxiana como uma população excedentária às necessidades de acumulação e reprodução do capital. Nos termos de Marx

A acumulação capitalista produz constantemente – e isso em proporção à sua energia e às suas dimensões – uma população trabalhadora adicional relativamente supérflua ou subsidiária, ao menos no concernente às

necessidades de aproveitamento por parte do capital (MARX, 1984 apud NETTO; BRAZ, 2010, p. 199).

Cabe observar que esse crescimento da população mais miserável é resultado do próprio desenvolvimento do capitalismo, de maneira que a tendência é a ampliação desse contingente populacional. Marx explica tal fenômeno através da lei geral de acumulação capitalista

Quanto maior a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e a energia de seu crescimento, portanto também a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva de seu trabalho, tanto maior o exército industrial de reserva. A força de trabalho disponível é desenvolvida pelas mesmas causas que a força expansiva do capital. A grandeza proporcional do exército industrial de reserva cresce, portanto, com as potências da riqueza. Mas quanto maior esse exército de reserva em relação ao exército ativo de trabalhadores, tanto mais maciça a superpopulação consolidada, cuja miséria está em razão inversa do suplício de seu trabalho. Quanto maior, finalmente, a camada lazarenta da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior o pauperismo oficial (MARX, 1984 apud NETTO; BRAZ, 2010, p. 209).

O desenvolvimento do modo de produção capitalista exige uma reestruturação do Estado, que para atender as necessidades de valorização do capital deve promover uma desregulamentação da economia e dos direitos sociais, formando “um Estado mínimo para classe trabalhadora e máximo para o capital” (NETTO; BRAZ, 2010, p. 227). De um lado, o Estado tem um papel ativo em garantir as condições atuais de reprodução do capital, que sob a liderança do capital financeiro requer uma liberalização da economia, com a desobstrução de quaisquer limites ao capital. O Estado também desempenha importante papel ao transferir recursos aos grandes capitalistas, seja a partir de privatizações e isenções fiscais, ou pelo superávit¹⁹.

Por outro lado, procura-se destruir a base protetiva do trabalho do “Estado de bem estar social”, com a flexibilização das leis trabalhistas e direitos sociais, com o intuito de atender as novas necessidades do capital. O Estado que passa a minimizar as políticas sociais, também é requisitado para combater a organização da classe trabalhadora, o que é realizado tanto através da repressão policial como por legislação antisindical²⁰.

¹⁹ O orçamento das políticas sociais é o principal recurso utilizado na composição do superávit primário.

²⁰ Um notório exemplo é o governo neoliberal de Margareth Thatcher que reprimiu violentamente greves e manifestações, com destaque à repressão aos mineiros ingleses em 1985 e a ação policial em Hillsborough.

Para justificar tais transformações como necessárias há o suporte político ideológico neoliberal, cujo principal teórico foi Friedrich Hayek²¹, que criticava o *Welfare State*, responsabilizando o Estado pelo declínio do crescimento econômico, pela perda de liberdade individual e pelo aumento da dependência dos indivíduos.

As raízes da crise, afirmavam Hayek e seus companheiros, estavam no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais (ANDERSON, 1995, p.10).

Desta maneira, para o pensamento neoliberal, para a saída da crise "o remédio, então, era claro: manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas" (ANDERSON, 1995, p. 9).

O ideário neoliberal se expande mundialmente na década de 1980. No entanto, como exposto por Anderson (1995), a receita neoliberal, apesar de ter conseguido controlar a inflação nos países centrais europeus, fracassa economicamente, pois o capital não consegue recuperar o alto nível de crescimento dos "anos dourados". No Brasil, a diferença de outros países da América Latina, o ideário neoliberal é implementado na década de 1990, com determinações próprias, o que será estudado no segundo capítulo.

Essas modificações do capital provocam uma série de transformações no mundo do trabalho. Com buscas a ampliação da lucratividade devido à redução da taxa média de lucro, os trabalhadores sofrem consideráveis cortes como a redução de salários, a flexibilização dos direitos sociais conquistados, uma exponenciação da terceirização e o agravamento do desemprego estrutural²². Há uma radicalização da questão social com o crescimento do desemprego, da pobreza e desigualdade social. Todavia a intervenção do Estado nessas expressões é reduzida, em decorrência da necessidade de corte nos gastos sociais para atender as necessidades do capital. Conforme elucida Iamamoto

²¹ Hayek publicou em 1944 a obra "O caminho da servidão" em que criticava o Estado keynesianista defendendo que esta ao intervir social e economicamente limitava a liberdade da sociedade. Entretanto, como o capital estava em um momento de prosperidade, o pensamento neoliberal de Hayek não obteve expansão até a crise de 1970.

²² Caracteriza-se pela generalização do desemprego. Ocorre pelas mudanças na esfera econômica e pelo avanço de tecnologia, onde há um desencontro entre a oferta e procura de competências de trabalho. A força de trabalho representava uma utilidade dentro do mercado, e posteriormente, com o desenvolvimento tecnológico onde possa substituir a mão de obra do trabalhador. Esta é uma tendência geral da sociedade capitalista.

Assim, se de um lado, o agravamento da questão social – em especial o crescimento massivo do desemprego e níveis alarmantes da pobreza e desigualdade - requer maior cobertura governamental, de outro lado, o Estado passa a adotar estratégias de focalização, privatização e desconcentração das políticas sociais. (2008, p. 53).

Deste modo, o trabalhador é a classe que mais sofre impactos com a crise²³, intensifica sua exploração, cresce a *superpopulação*

Para os trabalhadores, além dos impactos objetivos da crise, especialmente em função do desemprego, da precarização do trabalho e dos salários, bem como dos sistemas de proteção social, observa-se a construção de outras formas de sociabilidade marcadas por iniciativas pragmáticas de enfrentamento da crise. Estas sociabilidades emergentes respondem à necessidade que tem o capital, neste momento, de criar novas formas de subordinação do trabalho, capazes de lhe permitir a flexibilização e a intensificação da produção, fraturando a cultura político-organizativa dos trabalhadores na medida em que procura neutralizar as expressões da tradição conflitiva que sempre permeou a relação entre patrões e empregados (MOTA, 1997, p. 55).

Esse contexto de transformações demanda uma atuação diferente do Estado, tendo em vista a necessidade de controle da força de trabalho e da população mais pobre ausente do mercado formal de trabalho. Conforme observado anteriormente, o Estado assume funções diferenciadas, como o exarcebamento do caráter punitivo²⁴, a sua redução de atuação na esfera social, ou seja, as políticas sociais passam a ser focalizadas, pontuais, em que somente os mais pobres têm acesso a tal, um exemplo concreto é o programa de transferência de renda voltado aos indigentes para que retirem-se dessa linha de miséria.

Deste modo, entendemos que a crise contemporânea do capital produz uma exponenciação das manifestações da questão social, com a ampliação da miséria absoluta e relativa da maior parte da classe trabalhadora, conforme elucida Iamamoto (2008). Entretanto, as respostas do Estado direcionadas a proteger os cidadãos ficam cada vez mais reduzidas, à medida que a questão social passa a ser tratada através da articulação entre *repressão* e *assistência*. Dessa forma, Netto entende tal processo da seguinte forma

E quando essas ações minimalistas não evitam - como não podem mesmo evitar - a redução da pobreza, com o crescimento cada vez maior de pobres que ameaçam a boa ordem e deslizam para além das instituições, então o recurso ao endurecimento legal parece inevitável: o assistencialismo conjuga-se e completa-se com a repressão policial (2007, p.69).

²³ O capital financeiro por ser uma esfera meramente especulativa utiliza-se de menos mão de obra do que a produção de mercadorias, deste modo a liderança do capital financeiro na economia é um dos traços que compõe o desemprego na atualidade.

²⁴ A intensificação das funções punitivas do Estado nas classes populares será explicada no terceiro capítulo.

Em outras palavras: uma vez que as políticas sociais tornam-se cada vez mais minimizadas, focalizadas e paliativas, o Estado investe mais na política de assistência social, que passa a ser entendida como central na proteção social, voltada ao alívio da pobreza, e essas ações se combinam com a política de segurança pública (policiais, controle, sistema penal, etc) que assume um papel importante na lógica de garantia de reprodução do capital preservando a estabilidade da ordem.

Um exemplo dessas estratégias punitivas no trato à questão social é a Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) que será tratada no terceiro capítulo deste trabalho.

2 PARTICULARIDADES DA FORMAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

No primeiro capítulo apresentamos a configuração da ação do Estado nas refrações da questão social nos países centrais, no entanto, avaliamos que é importante focar a discussão para realidade brasileira, com o intuito de expor, de modo geral, as particularidades da formação social brasileira e, a partir destes elementos, entender a dinâmica contemporânea do país.

Por fim, entendemos como necessário fazer um resgate histórico da atuação do Estado nas favelas do Rio de Janeiro, um espaço historicamente vinculado à pobreza, para assim entendermos o processo de intervenções estatais que na atualidade tem como principal face as UPP's.

2.1 A atuação do Estado brasileiro na questão social

O Brasil se caracteriza por ser um país de capitalismo dependente, de inserção subordinada no mercado mundial. Guimarães (2008) aponta como traços marcantes da formação econômica brasileira a concentração fundiária e de renda, resultado de uma sociedade escravocrata²⁵ que culminam na centralização do poder.

A ascensão política da burguesia nacional deu-se através de uma “revolução pelo alto”, uma aliança entre a elite brasileira – proprietários de terra e a nascente burguesia – com o capital financeiro internacional, de maneira que as classes subalternas estiveram ausentes do processo de mudança²⁶. Deste modo, o Brasil passou por uma “modernização conservadora” consolidando o Estado Burguês nacional. Segundo Yamamoto

No caso brasileiro, a expansão monopolista faz-se, mantendo, de um lado, a dominação imperialista e, de outro, a desigualdade interna do desenvolvimento da sociedade nacional. Ela aprofunda as disparidades econômicas, sociais e regionais, na medida em que favorece a concentração social, regional e racial de renda, prestígio e poder. Engendra uma forma típica de dominação política, de cunho contra-revolucionário, em que o Estado assume um papel decisivo não só na unificação dos interesses das frações e classes burguesas, como na imposição e irradiação de seus

²⁵ O grande período de vigência da escravidão no Brasil também é responsável por uma cultura de desqualificação do trabalhador, o que interfere na organização política da classe.

²⁶ O Estado brasileiro desde sua constituição particulariza-se por seu caráter antipopular, o que tem efeito nos formatos das políticas sociais, conforme Yamamoto (2008).

interesses, valores e ideologias para o conjunto da sociedade. O Estado é capturado historicamente pelo bloco de poder, por meio da violência ou da cooptação de interesses. Perfila-se, em consequência, *um divórcio crescente entre o Estado e as classes subalternas*, “em que o povo se sente estrangeiro em seu próprio país e emigra para dentro de si mesmo”, apesar das fórmulas político-jurídicas liberais estabelecidas nas constituições republicanas (2008, p.132).

No fim do século XIX, como já visto, no contexto de uma supremacia mundial do Estado liberal, “o Estado brasileiro nasce sob o signo de forte ambiguidade entre um liberalismo formal como fundamento e um patrimonialismo como prática no sentido da origem de garantia de privilégios das classes dominantes”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.75). Entretanto, o liberalismo brasileiro mantém práticas essencialmente conservadoras, como o coronelismo, o uso das funções públicas para interesse privados e a concepção de direito como um favor, segundo Yamamoto (2008).

No que tange a questão social, Cohn (2000) aponta que até o final do século XIX esta não era reconhecida como pública; as expressões da questão social eram tratadas como problemas sociais e eram entendidas como pertencentes à ordem individual, sendo as respostas principalmente através da filantropia e apenas com ações muito pontuais do Estado. As ações eram baseadas no mutualismo no combate às expressões da questão social, além da via assistencial com uma característica filantrópica, o Estado utiliza-se fundamentalmente da coerção para reprimir os pobres. A questão social era tratada, principalmente, como um caso de polícia e a repressão era central no tratamento aos pobres.

A mesma autora destaca que no começo do século XX o Brasil passa por uma série de mudanças econômicas e sociais, com o forte processo de urbanização e de uma intensa imigração, com trabalhadores experientes nas lutas operárias na Europa. Esse quadro provoca um recrudescimento das lutas dos trabalhadores, que na década de 1920, obrigam o Estado atender algumas das reivindicações pleiteadas²⁷, com intuito de manter a ordem social. Vale ressaltar que o Estado responde às demandas dos trabalhadores empregados com vínculos formais, mas a população fora do mercado de trabalho ou precarizada não tinha direito a proteção do estado, ficando ainda a mercê da filantropia. Tal dualidade é uma marca na constituição das políticas sociais no Brasil.

Apesar destas conquistas, a repressão é o elemento mais marcante no modo que o Estado brasileiro respondeu as expressões da questão social. Ianni (1992) alega que o governo

²⁷Como a lei de férias, a regulação do trabalho de menores, e a Lei Eloy Chagas, que foi pioneira na questão de aposentadorias.

brasileiro respondia violentamente às manifestações populares, que são entendidas como assuntos da esfera policial.

É importante salientar que a questão social nesse momento e até os dias de hoje é naturalizada pelos setores conservadores entendendo que o âmbito econômico não acompanhava os indicadores sociais por mera incapacidade ou incompetência dos marginais ou pobres (IANNI, 1992). Segundo o autor, não havia interesse em desvelar a real causa da pobreza, pois ao realizar o trabalho de desvelamento da essência da pobreza, apreende-se que a raiz está no próprio sistema capitalista que produz e reproduz o pauperismo, necessário à acumulação e valorização do capital. Conforme o autor

Cabe lembrar que a economia e sociedade, a produção e as condições de produção, o capital e o trabalho, a mercadoria e o lucro, o pauperismo e a propriedade privada capitalista reproduzem-se reciprocamente. O pauperismo não se produz do nada, mas da pauperização. O desemprego e o subemprego são manifestações dos fluxos e refluxos dos ciclos dos negócios. A miséria, a pobreza e a ignorância, em geral, são ingredientes desses processos (IANNI, 1992, p. 99).

No entanto, Ianni (1992) destaca que o arcabouço teórico da intervenção estatal brasileira é fundamentalmente marcado por concepções que naturalizam a pobreza e criminalização da classe trabalhadora, de maneira que desresponsabiliza o sistema. O Brasil fora e continua sendo um país que utiliza especialmente a via coercitiva para enfrentar as manifestações da questão social, no entanto o Estado brasileiro também é exigido pela pressão da classe trabalhadora e necessidades de acumulação do capital a promover as políticas sociais, ou seja, utilizar medidas de domínio via consenso.

Essa ampliação das funções sociais do Estado brasileiro se dá principalmente a partir da década de 1930, com o então presidente Getúlio Vargas, como resultado das necessidades provocadas pelo processo de industrialização da economia brasileira. De um lado, o governo Vargas buscava propiciar um mercado consumidor para absorver as mercadorias brasileiras. Por outro lado, Vargas buscava legitimação política da crescente classe trabalhadora, por isso atendia algumas das demandas populares. Com os avanços na legislação trabalhista e a realização de práticas populistas, Vargas ficou reconhecido como “pai dos pobres” e como uma figura política comprometida com os trabalhadores, apesar de estar alinhado com os interesses burguesia.

Assim, a criação de legislações trabalhistas e políticas sociais vinculava-se à intervenção no mercado de trabalho constituindo uma “cidadania regulada”, isto é, o acesso

aos serviços sociais dava-se de forma quase que exclusivamente aos trabalhadores formais, excluindo a maior parte da população. O mercado de trabalho representava uma condição essencial para abertura aos serviços sociais. Gomes (2002, p. 34) afirma que “os direitos sociais, materializados com destaque nos direitos do trabalho, tornam-se o centro definidor da condição de cidadania no país”.

A Lei de Sindicalização, em 1931, imputava aos trabalhadores e aos burgueses uma tendência corporativista, separado por categorias profissionais e pela unidade e harmonização de classes sociais. A organização desses novos sindicatos era uma forma de evitar qualquer movimento contestatório ou independente além do que estava estabelecido. O acesso aos benefícios sociais era assegurado somente a quem se filiava aos sindicatos.

No ano seguinte foram concebidas a Carteira de Trabalho - como forma de regular a situação trabalhista dos operários, leis previdenciárias como pensões, aposentadorias e estabilidade laboral, para trabalhadores com mais de 10 anos exercendo atividade laborativa em uma mesma empresa. Além de férias, regulamentação de horários para determinada categorias, mulheres e crianças. A categoria de trabalhadores rurais, autônomos e trabalhadores domésticos não foram contemplados na época.

Gomes (2002) afirma que com o golpe do Estado Novo, Vargas intensificou a repressão, proibindo a organização de partidos e de movimentos sociais. Em 1939 com a nova Lei de Sindicalização foram proibidas as greves, além disso, o Estado ganha autonomia para intervir em assuntos administrativos e financeiros dos sindicatos. Tais medidas geraram descontentamentos na classe trabalhadora, alguns operários deixaram de frequentar as reuniões com o sindicato, de participar ativamente e politicamente de encontros que discutiam a situação desses trabalhadores. O governo Vargas tomava proporções autoritárias e concomitantemente sancionava leis que protegiam os trabalhadores. Em 1940 o salário mínimo foi instituído, logo um valor mínimo de remuneração foi regulamentado. No ano de 1943, a classe trabalhadora obtém uma grande conquista: A Consolidação das Leis de Trabalho (CLT), representando um marco legal que sistematizava os direitos trabalhistas.

O presidente se “antecipava” às demandas dos trabalhadores e oferecia a legislação social como um “presente” do Estado, que “devia” ser aceito pela população. Dar e receber são, nessa cadeia, atos interdependentes que constituem um vínculo político. Essa cultura política do “direito como dádiva” do Estado, e do direito de cidadania como “direito social do trabalho”, tornou-se desde então fundamental para a constituição de um espaço público e de um tipo de pacto entre Estado e sociedade civil no Brasil (GOMES, 2002, p. 44).

Com o fim da ditadura do Estado Novo, em 1945, formou-se no Brasil uma nova cultura de direitos de cidadania, uma nova figura política é eleita. O general Eurico Gaspar Dutra proíbe a presença do Partido Comunista e manda cassar o registro do partido. Ao mesmo tempo, o direito a greve que havia sido censurado no Estado Novo se reestabelece. Outra medida foi a Justiça do Trabalho submeter-se agora ao Poder Judiciário, pois anteriormente tal justiça era subordinada ao Poder Executivo.

Com o retorno de Vargas ao poder, em 1951, o contingente de trabalhadores que filiam-se aos sindicatos é acrescido. Na próxima década, especificamente em 1963 com a presidência de João Goulart fora aprovado o Estatuto do Trabalhador Rural, uma vez que os trabalhadores rurais não eram assegurados na proteção social brasileira. No mesmo ano, é sancionada a lei que cria o 13º salário.

Em 1966 fora criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), unificando as categorias profissionais e passaram a fazer contribuições apenas ao INPS. Uma demanda do empresariado foi o fim da estabilidade laboral, conforme previsto na CLT. Para não deixar os trabalhadores completamente desamparados, os governantes da época acarretaram a demanda da burguesia, mas também, instituíram o Fundo de Garantia do Trabalhador Social (FGTS), elevando a rotatividade desses trabalhadores e gerando mais lucro para os capitalistas.

No governo de Médici fora engendrado o Fundo de Assistência Rural (Funrural), incluindo esses trabalhadores efetivamente na Previdência Social, porém não era administrado pelo INPS. Anteriormente, os autônomos e trabalhadores domésticos não eram inclusos no sistema de Previdência Social, apenas em 1972 estes passaram a ser incorporados.

Como vimos, o Estado brasileiro antecipava-se na concessão de direitos sociais como forma de legitimar a sua posição. Mas ao contrário dos países centrais, as políticas sociais brasileiras não apresentavam o caráter de direitos, foram impostas de cima para baixo. Além dos cidadãos terem diferentes tipificações, no sentido de quem tem acesso aos direitos é quem possui vínculo formal de trabalho, então o conceito de cidadania atribuía-se aos trabalhadores formais. No período da ditadura civil militar a repressão estatal é acentuada, inclusive com o fechamento de sindicatos, perseguições e prisões de líderes trabalhistas.

Após essa breve contextualização da atuação do Estado brasileiro via assistência, vale ressaltar que a ampliação das funções do Estado não significa um rompimento com o caráter coercitivo do trato as expressões da questão social e a criminalização da pobreza.

Conforme Guimarães (2008) a criminalização da pobreza é o ato de imputar crime ou ato de tomar como crime a ação ou ações de determinados grupos sociais. Criminalização essa que se traduz em culpabilização das classes perigosas por sua condição social sendo taxado de preguiçosos, o não reconhecimento da cidadania aos setores mais pobres, um trato à questão social como caso de polícia e a ascensão de uma imagem de que pobre é criminoso. Vale destacar que os setores mais precarizados precisam construir formas de resistência para sua sobrevivência, e o Estado age em nome da lei, utilizando o aparato repressivo para penalizar e desqualificar as “classes perigosas”. Utilizando-se da punição para orientar as ações que tem como alvo tais classes. Essa concepção permanece constante na sociedade brasileira, com diferente intensidade, de acordo com o momento histórico.

A repressão às classes populares é uma constante na sociedade brasileira, em determinados momentos está mais acirrada do que em outros. Ianni (1992) aponta como a criminalização da pobreza é um artifício utilizado pela classe dominante para naturalizar a questão social, o que culmina na centralidade das ações punitivas do Estado a este grupo.

Quando se criminaliza o “outro”, isto é, um amplo segmento da sociedade civil, defende-se, mais uma vez, a ordem estabelecida. Assim, as desigualdades sociais podem ser apresentadas como manifestações inequívocas de “fatalidades”, “carências”, “heranças”, quando não “responsabilidades” daqueles que dependem de medidas de assistência, previdência, segurança ou repressão (IANNI, 1992, p. 101).

Deste modo, tendo como referência a teoria gramsciana, entendemos que o Estado burguês, especificamente no caso brasileiro, utiliza fundamentalmente os aparelhos coercitivos para garantir a preservação da ordem capitalista, quando o alvo são os trabalhadores.

Campos (2005) identifica que, no Brasil, as “classes perigosas” são associadas aos moradores das favelas²⁸ e periferias das cidades, que são considerados indesejáveis à sociedade, por representarem um risco; dessa forma se desconsidera que a pobreza é produto da dinâmica capitalista. O autor também argumenta que historicamente os aparelhos privados de hegemonia reproduzem a associação entre pobreza e violência.

Assim, é importante salientar que apesar da ampliação das funções estatais, a partir da década de 30, com a instituição da proteção social aos trabalhadores, no que tange as classes

²⁸ No próximo item exploraremos a atuação governamental nas favelas. No entanto, vale ressaltar que o autor também aponta que as classes perigosas possuem um recorte de cor muito forte, pois os negros e, principalmente, os negros pobres são os mais estigmatizados como violentos. Para saber mais consultar Campos (2005).

mais pobres, a questão social não deixa de ser tratada como assunto de polícia e mesmo quando passa a ser considerada como assunto de ordem pública,

as respostas que lhe são formuladas tem na repressão (em suas diferentes “faces”) um componente predominante, demonstrando como o nível de formação social é essencial para particularizar as leis universais do modo de produção capitalista. (SANTOS, 2008, p.117).

Isto posto, é fundamental destacar a razão de grande parte da população brasileira não ter acesso às políticas sociais de proteção do Estado e ser tratado como classes perigosas. Santos (2008) explica como o desemprego e a precariedade do mercado de trabalho é uma das principais expressões da questão social dentro do capitalismo brasileiro. A autora sustenta que o capitalismo brasileiro é marcado por “um acentuado grau de flexibilidade estrutural” (SANTOS, 2008, p.102), de modo que o mercado de trabalho brasileiro é caracterizado pelo trabalho informal e pela precariedade das relações de trabalho. Tais traços podem explicar os baixos salários e a rotatividade constante de trabalhadores, o que está associado com o enorme contingente que constitui a superpopulação relativa no país.²⁹ Assim, ao contrário dos países centrais que, conforme vimos, durante o *Welfare State* experimentam um “pleno emprego”, no Brasil a realidade é diferente, presencia-se um desemprego usual.

2.2 As particularidades do Rio de Janeiro e processo de favelização

Defendemos a relevância de debatermos sobre a história e o surgimento das favelas, pois há de se ter um parâmetro para acompanhar a atual realidade nesse território, se houve mudanças significativas em seu projeto de urbanização, se as respostas concernentes às políticas públicas que o Estado fornece aos moradores das favelas equiparam-se em sua gênese. Além disso, por nosso objeto de estudo ser as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), que se localizam e desenvolvem-se em áreas de construções “desordenadas”, locais onde há carência de serviços públicos, isto é, as favelas, apreender sua trajetória histórica e particularidades desses territórios é de máxima importância.

Para discutir o processo de favelização no Rio de Janeiro, é necessário abordar brevemente os cortiços, pois este tipo de moradia pode ser considerado como o germe das favelas cariocas, conforme é explicado por Valladares (2005).

²⁹ Outro argumento utilizado pela autora é como a abolição da escravidão liberou uma população que era excedente às necessidades do capital.

Iniciaremos o estudo, explicitando também o espaço dos cortiços, a herança da escravidão e a imigração de europeus para a região. Em meados de 1870 com o fim da Guerra do Paraguai, o Brasil demandava mão de obra nas manufaturas, pois havia muita procura por trabalhadores nesse setor da produção. O país permeava um processo de abolição da escravatura em que se consolidou apenas em 1888. Havia abundante mão de obra dos antigos escravos, todavia o Estado desconsiderou essa população recém liberta e incentivou a vinda de imigrantes europeus para o país, com vistas a “embranquecer” a população trabalhadora e a criar um grande contingente de trabalhadores sobrantes (exército industrial de reserva). Nesse período em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro houve um significativo crescimento da população, ao qual se somava aos trabalhadores expulsos do campo e os ex-escravos.

O aumento populacional na cidade não acompanhou o investimento em política habitacional, havia e ainda há um enorme déficit de habitações. Um dos desdobramentos foi a origem dos cortiços com localização próxima ao centro do Rio de Janeiro, região onde se concentram grande parte das atividades manufatureiras. O transporte público havia se expandido, contudo o custo deste permaneceu alto, forçando esses trabalhadores a residirem nesses ambientes insalubres e sem estrutura habitacional. Tais instalações representavam condições degradantes de higiene, foco de epidemias e associavam seus moradores as doenças, a desordem e ao crime.

Ainda no mesmo século, através de uma série de ações e legislação específica, a construção de cortiços foi proibida, contudo, não foi fornecido a essa população oportunidade de adquirir moradias dignas. Ações pontuais foram realizadas como a construção de vilas operárias, porém o déficit habitacional crescia, e também, a repressão dessas instalações, segundo Gonçalves (2013).

Do fim do século XIX ao início do século XX, os cortiços eram as principais moradias das classes mais pobres nas regiões centrais da cidade, de modo que representavam o espaço de pobreza urbana da cidade do Rio de Janeiro, que atualmente ocupam as favelas. Os cortiços eram associados às ditas classes perigosas – vagabundos e malandros –, que estavam fora do mundo formal do trabalho, dessa maneira eram vistos como uma ameaça a moralidade e salubridade da cidade.

O então presidente nomeou Pereira Passos como prefeito da cidade com umas das tarefas solicitadas: o saneamento da capital e a higienização do Rio de Janeiro. A partir de 1903 iniciou-se um conjunto de mudanças conhecidas como Reforma Pereira Passos. O

prefeito exigiu como condição para exercer o cargo, o livre arbítrio para realizar mudanças na cidade.

Foi promulgada uma nova legislação sobre a desapropriação dos terrenos urbanos em 1903, que ampliava os poderes da Municipalidade nessa área. A Lei nº 1.201, de 26 de agosto de 1903, alterou o método de avaliação dos imóveis expropriados em favor do município, enquanto o artigo 10 do Decreto nº 4.956, de 9 de setembro de 1903, estipulava que nenhuma autoridade judiciária ou administrativa poderia aceitar reclamações ou contestações contra uma desapropriação que resultasse de projetos aprovados por decreto municipal. (GONÇALVES, 2013, p. 52).

Ocorreram demolições de cortiços, abertura de avenidas, intensificou-se a política higienista e milhares de pessoas foram removidas de suas casas. Segundo Campos (2005), a remoção dos cortiços acentuou a crise habitacional já em curso no Rio de Janeiro, esses moradores despejados moveram-se em parte para o subúrbio, deslocaram-se para os cortiços que não haviam sido demolidos e o restante transferiu-se para os morros nas áreas centrais da cidade, visando permanecer próximas dos espaços de trabalho.

Nos anos seguintes até meados de 1912, a economia brasileira e em particular o Rio de Janeiro representou em crescimento no setor de serviços e na especulação imobiliária o que incidiu na expansão do tecido urbano. Entretanto, a estabilização da economia não acompanhou uma política habitacional para os cariocas. A política higienista e as remoções mantiveram-se. As poucas políticas de construção habitacional que houveram, concentraram-se nos subúrbios, lugares afastados do centro e do trabalho, esses loteamentos não tinham um preço acessível para os pobres. Contraditoriamente, tais medidas implicaram no processo de expansão das favelas na região central e assim, desenvolveram-se juntamente com o espaço urbano.

Cabe ressaltar que já nas últimas décadas do século XIX encontravam-se habitações em morros como o de Santo Antônio, a Quinta do Caju e a Serra Morena. No entanto, é com o Morro da Favella³⁰ (atual Morro da Providência), no início do século XX, que esse tipo de moradia e estilo de vida ganha reconhecimento público, que é associado aos estigmas de imoralidade, desordem e insalubridade antes pertencentes aos cortiços, conforme Valladares (2005).

³⁰ O termo favela foi reconhecido apenas em 1920, a definição consistia em caracterizar um espaço diferente da cidade e um conjunto de habitações precárias que não fornecia os serviços básicos, moradias que não seguiam as normas urbanísticas.

Zaluar e Alvito (2006) apresentam uma carta, datada de 1900, escrita pelo delegado da 10ª circunscrição ao chefe de polícia do Rio de Janeiro, documento que explicita como já neste período as favelas eram criminalizadas e consideradas como problema de polícia

Obedecendo ao pedido de informações que V. Excelência em ofício sob nº 7071, ontem me dirigiu relativamente a uma local do 'Jornal do Brasil', que diz estar o morro da Providência infestado de vagabundos e criminosos que são o sobressalto das famílias no local designado, se bem que não haja famílias no local designado, é ali impossível ser feito o policiamento porquanto nesse local, foco de desertores, ladrões e praças do exército, não há ruas, os casebres são construídos de madeira e cobertos de zinco, e não existe em todo o morro um só bico de gás, de modo que para a completa extinção dos malfeitores apontados se torna necessário um grande cerco, que para produzir resultado, precisa pelo menos de um auxílio de oitenta praças completamente armadas. (ZALUAR; ALVITO, 2006, p.8).

A partir de 1930, uma nova roupagem política configura-se no Brasil, a figura de Getúlio Vargas. Inicialmente como chefe provisório, presidente da República, eleito indiretamente e finalmente assentado no poder como ditador, e estrategicamente aproximou-se dos trabalhadores. Criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, congelou o preço dos aluguéis. Inovou a Constituição de 1934 conforme artigo 113-17, afirmando a função social propriedade e a Carta Magna propunha a indenização de desapropriações com utilidade pública. Entretanto, não haviam objetivos esclarecidos na constituição que tipificassem o que se enquadraria nos casos de desapropriações.

Em 1932, a cidade do Rio de Janeiro recebera o Prefeito Pedro Ernesto, que apresentou uma atuação mais política do que técnica conforme os predecessores da gestão. A forma de lidar com os setores pobres era mais assistencialista. Dialogou com os moradores da favela, interrompeu as remoções em troca de apoio nas eleições, foi um dos primeiros políticos a reconhecer as favelas como espaço urbano e realizava constantes visitas, ao mesmo tempo, em que incentivou ao que hoje chamamos de Associação de Moradores.

Entretanto, neste período, apesar da resistência legal de alguns moradores, houve inúmeras remoções em virtude de mandatos de despejos da Justiça, que tinha o objetivo de ceder essas regiões à novas construções.

A era Pedro Ernesto acabou finalmente trazendo à luz o debate acerca da consolidação das favelas no Rio de Janeiro, mas não conseguiu sobrepujar as representações sociais que opunham frequentemente os moradores das favelas aos demais cidadãos da cidade (GONÇALVES, 2013, p. 111).

Em 1932 foi promulgado o Código de Obras que perdurou até 1970, que abordava questões do planejamento urbano: loteamentos, construções, altura dos prédios. A proibição e

manutenção de cortiços foram mantidas, mas outras imposições foram feitas para impedir o crescimento de favelas na zona central. O Código manifestava uma suposta preocupação com a estética da cidade e assistiu a expansão de favelas próximas a bairros nobres era vedada. O Código de Obras até a década de 1960 não fora totalmente implementado, uma vez que nenhuma medida de abrigamento dos favelados foi tomada.

No contexto de industrialização e urbanização do país promovida no Estado Novo, a questão habitacional voltada para a classe trabalhadora ganha centralidade, pois as autoridades públicas notam que a habitação é um elemento importante na reprodução da força de trabalho, além de possibilitar uma dominação ideológica e moral dos trabalhadores

O Estado, através do Instituto de Aposentadoria e Pensão (IAP), promoveu o financiamento de moradias com as taxas de juros reduzidas, que apenas contemplava os trabalhadores formais, em 1942 outra medida aplicada foi congelamento dos aluguéis para reduzir os custos da vida da população, o que vigorou até 1964. Paradoxalmente, tal medida incentivou o crescimento das favelas, pois os investimentos em aluguéis foram reduzidos e consequentemente houve aumento de despejos, soma-se a isto a ausência de uma política habitacional mais universalizada e a realização de grandes obras urbanas que culminou nas remoções de cortiços.

Sob a administração do Prefeito Dodsworth, entre 1937 a 1945, foram projetados os Parques Proletários para remanejar os moradores das favelas para esses espaços, que *a priori* seriam residências provisórias enquanto urbanizava-se os terrenos habitados pelos moradores. Entretanto, os Parques Proletários não atingiram em grande número de famílias. Esses locais consistiam em moradias de madeiras que aos poucos transformaram-se em favelas e finalmente, foram removidas após o golpe de 1964. Igualmente, esses ambientes representavam uma forma de educar a população considerada marginalizada, pois enxergavam os moradores como criminosos.

Os parques se inseriam, portanto, em uma espécie de projeto pedagógico autoritário, que visava exercer um estrito controle sobre a população. No que diz respeito especificamente ao Parque nº 1, além da presença de um posto policial no seu interior, o administrador do parque revestia-se de grande autoridade. Todos os residentes tinham obrigatoriamente um cartão, os portões eram pontualmente fechados às 22h, e o administrador fazia uso, todos os dias às 21h, do serviço de alto-falantes do parque para uma espécie de prédica que abordava assuntos suscetíveis de elevar moralmente os habitantes, segundo os princípios ideológicos do regime. (GONÇALVES, 2013, p. 132).

As práticas clientelistas perduraram combinadas com as ações criminalizadoras dos trabalhadores e suas famílias. As remoções haviam sido interrompidas maciçamente, pois a favela passou a ser uma alternativa tolerada. Em véspera de eleições, os políticos visitavam as favelas para assim angariar votos, em troca forneciam objetos ou prometiam ações de melhorias no ambiente, alguns propuseram inclusive instalações de bicas o que dificultou o processo reivindicatório desses habitantes, pois a prática clientelista desmobiliza a pressão popular.

Gonçalves (2013) afirma que a fiscalização das favelas na zona sul era mais recorrente do que no subúrbio do Rio de Janeiro. As características físicas das favelas eram distintas nas duas áreas. Enquanto nas favelas da zona sul haviam construções com papelões, folhas de metal e madeira, pois o perigo de remoções era mais presente, no subúrbio as construções eram mais sólidas e firmes, por conta da fiscalização ser menos severa. Outrossim, a média salarial dessas populações equiparava-se.

Nas décadas seguintes, a população favelada do Rio de Janeiro é ampliada, Campos (2005) apresenta dados coletados da FIBGE (Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e Iplanrio que sustentam que a porcentagem dos moradores de favelas do município do Rio de Janeiro de 7,12% em 1950 alcança a taxa de 14% na década de 1970. Esse segmento também passa a se organizar de diferentes formas como através das associações de moradores e a Coligação dos Trabalhadores Favelados da Cidade do Rio de Janeiro (CTFRJ)³¹.

É a partir de meados da década de 1960 que se observa uma acentuação na atuação do Estado nas favelas, com o exercício de uma política sistemática de erradicação das favelas, vistas como um problema moral, higiênico e de segurança a ser eliminado, segundo Brum (2013). No Rio de Janeiro, o governador Carlos Lacerda, em 1960, já inicia as remoções, mas é com a ditadura militar que tal política ganha força, utilizando-se do discurso de “ordenar o território urbano”.

Em 1968, o governo federal cria a Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área (CHISAM), uma autarquia com uma política única para as favelas pautada no extermínio das mesmas, que vigorou até 1973. Ao analisar o papel da CHISAM, Brum (2013) afirma que 60% das favelas removidas se localizavam na região da zona sul do Rio de

³¹A coligação foi criada em 1957 era uma organização que lutava por direitos e melhores condições de vida dos moradores de favela.

Janeiro, o que demonstra como as remoções estavam alinhadas com um projeto de valorização e especulação imobiliária desta área. O autor referido aponta que a autarquia criticava fortemente a urbanização das favelas, pois não foram capazes de promover uma “recuperação econômica, social, moral e higiênica das famílias faveladas” (BRUM, 2013, p.182). A proposta do governo para essa população desabrigada era a transferência para conjuntos habitacionais nas áreas da zona oeste.

Segundo Zaluar e Alvito (2006), entre 1968 a 1975 cerca de 100 mil pessoas foram removidas de suas residências e 60 favelas destruídas. Essas remoções foram práticas sem diálogo com a população, a ditadura militar esvaziou as associações de moradores, que passaram a ser controladas pelo Estado, como fica evidenciado pelo decreto nº 870 que tinha a “finalidade específica das associações de moradores a representação dos interesses comunitários perante ao governo do estado” (BURGOS, 2006, p. 35). O processo foi realizado de forma imensamente punitiva e repressiva, com desaparecimentos de lideranças das favelas, e incêndios sem causas esclarecidas. Portanto, entendemos que neste período, o Estado brasileiro teve um acirramento das funções coercitivas, com uma criminalização da população mais pobre.

A partir de 1973, com a extinção da CHISAM, houve uma redução da política de remoções. Brum (2013) elenca vários fatores como condicionantes do esgotamento desta política³², dentre os quais destacamos a não permanência dos antigos moradores de favelas nos conjuntos habitacionais, o fato da demanda imobiliária ser transferida para a Barra da Tijuca, de modo que as favelas da zona sul e do centro do Rio de Janeiro já não eram um empecilho tão relevante para a valorização do capital, além da abertura política, que imitava a necessidade de controle e repressão constante nesses espaços.

Na década de 1980, o Brasil sofre com os efeitos da crise econômica mundial, entrando numa profunda recessão, marcado por um elevado crescimento da dívida externa, que provocou uma intensificação do empobrecimento no país, com aumento do desemprego e precarização dos serviços sociais públicos, “Ou seja, características regionais preexistentes à crise da dívida foram exacerbadas no contexto dos anos 1980.” (BEHRING, 2002, p.134).

³² Para uma densa análise sobre o fim das políticas de remoções, consultar Brum (2014).

Nesse contexto há um aumento no número de favelas do Rio de Janeiro, em 1980 a população favelada representava 15% da população total³³. Gonçalves (2013) sintetiza os motivos que levaram a esse quadro

O grande crescimento do número de favelados no Rio de Janeiro, na década de 1980, se explica pelo fim da política de remoções e pelo desmoronamento da indústria de loteamentos periféricos, duramente afetada pela crise econômica, pela inflação, pela especulação imobiliária e pela precarização progressiva das relações de trabalho – além da mobilidade descendente que, ao impedir que uma parte da classe média empobrecida tivesse acesso à moradia por meio do mercado imobiliário formal, acabou levando essa parcela da população às favelas (GONÇALVES, 2013, p. 277).

Com o enfraquecimento das políticas de remoção já mencionado, o Estado modifica a forma de atuação no “problema favela”, é neste período que a política de urbanização das favelas ganha centralidade pelo país.

No Rio de Janeiro, com o processo de abertura democrática, Leonel Brizola foi eleito governador, a partir de grande apoio das classes populares, representando a oposição do regime militar. A duração de seu governo deu-se de 1983 a 1987.

Gonçalves (2013) afirma que as ações do governo Brizola no tocante às favelas foram distintas e com um viés social em relação aos seus antecessores. A primeira medida foi o fim de operações policiais na favela, a finalidade era atenuar a criminalização desses moradores, pois sofriam a violência truculenta do aparato repressivo; esse processo também facilitou a instalação do “negócio” do tráfico de drogas nas favelas; a segunda medida foi a expansão dos serviços públicos, por exemplo, a entrada da CEDAE que durante algum tempo mostrou-se resistente em fincar a companhia nas favelas, deu-se a instalação de água corrente e rede de esgoto para a população; o terceiro ponto reflete a ampliação da regularização fundiária em que

A Companhia de Habitação do Estado do Rio de Janeiro (Cehab) entregava uma promessa de compra e venda aos beneficiários do projeto que, após o pagamento de um financiamento de 48 mensalidades que normalmente não ultrapassavam 10% do salário mínimo, adquiriam o direito de registrar seu título de propriedade no Registro de Imóveis (GONÇALVES, 2013, p. 274).

Entretanto, tais esforços foram logo interrompidos nos governos posteriores, pois é justamente na década de 1980 que, à despeito do processo de democratização em curso na sociedade, que as favelas sofrem com um aumento da repressão tanto institucional quanto dos

³³ Dados provenientes da análise de Campos (2005), no entanto o próprio autor ressalta a fragilidade dos dados sobre as favelas do Rio de Janeiro, que não deixam claro quais critérios foram utilizados.

grupos criminosos que se instalam em tais locais. Foi um período de aumento da violência na cidade do Rio de Janeiro, que sofria com as mudanças na organização do tráfico de drogas³⁴ modificou-se internacionalmente, com a expansão da venda de cocaína e das armas de fogo.

A entrada de cartéis colombianos e das máfias ligadas ao narcotráfico trouxe para o país as mais modernas armas de fogo, que foram distribuídas entre os jovens traficantes e ‘aviões’, envolvendo uma rede de intermediários que incluiu desde logo policiais e ‘matutos’, ou seja, os que trazem as drogas de outros estados ou países e que as vendem em grandes quantidades (ZALUAR, 2003, p. 210).

A instalação das operações de tráfico nas favelas é explicada por Leeds (2006) como o resultado da ausência seletiva³⁵ do Estado nessas localidades, tendo em vista que este não promovia políticas sociais nas favelas, porém estava presente com as ações punitivas. Assim, os traficantes notavam um reduto seguro, em que era possível encontrar até certo apoio comunitário, usando-se do receio aos policiais dessa população historicamente reprimida pelo Estado, ou, ao menos, poderia silenciar a comunidade utilizando-se da violência.

A resposta governamental é uma intensificação nas políticas de criminalização da pobreza e repressão as classes populares

O modo pelo qual o Estado reage ao tráfico de drogas nas favelas constitui um exemplo atual (numa série de paralelos históricos) de repressão do “comportamento aberrante” da classe inferior e, logo, de repressão de segmentos expressivos de toda uma classe. Mais importante, a onipresença do tráfico de drogas ameaça o frágil processo de criação, em nível local, de estruturas democráticas capazes de fortalecer e mobilizar politicamente as comunidades de baixa renda (LEEDS, 2006, p. 235).

É no decorrer da década de 1990 que consolida-se na cidade do Rio de Janeiro um projeto de cidade como uma mercadoria³⁶, em que se entende que o governo deve promover um “planejamento competitivo, que se pretende flexível, amigável ao mercado (*market friendly*) e orientado pelo e para o mercado (*market oriented*)” (VAINER, 2011, p.3).

Essa concepção é consolidada pelo Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro realizada pelo prefeito Cesar Maia em 1993, assim como os posteriores, composto principalmente com a presença de empresários e parceira público e privada, que já consistia

³⁴ Leeds (2006) sustenta que o tráfico de drogas se tornou uma opção de emprego à população mais empobrecida dentro de um contexto de amplo desemprego.

³⁵ Entendemos que não é correto falar em ausência total do Estado das regiões mais pobres, pois o Estado sempre esteve presente nestes locais nas medidas repressivas.

³⁶ Conforme Vainer (2009) “a cidade é uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda”. O autor explica como essa concepção de cidade prevê intervenções do poder público para transformar a cidade num produto atrativo aos futuros consumidores.

em estratégias para a cidade tornar-se uma metrópole competitiva e a miséria era vista como um obstáculo, um desvio moral e estético. Essa aceção provoca mudanças no modo de intervenção do Estado na pobreza como veremos a seguir.

No que concerne à questão urbana e de favelas³⁷, o principal projeto foi o municipal Favela-Bairro que tinha por suposto urbanizar as favelas e adequá-las à cidade, com obras superficiais, o que podemos relacionar com o projeto de cidade já em curso, que buscava tornar a cidade mais atraente à investimentos. O objetivo do projeto baseia-se em

Urbanização das favelas para transformá-las em verdadeiros bairros da cidade. As ações públicas deveriam utilizar o esforço coletivo, fornecido gradualmente pelos próprios favelados, buscando não apenas evitar ao máximo os reassentamentos durante as obras, mas também estimular a adesão efetiva dos moradores, para introduzir nas favelas elementos urbanísticos característicos da cidade formal, em sinal de sua identidade como bairro (GONÇALVES, 2013, p. 327).

O projeto realizou mais intervenções urbanísticas, na aparência das favelas do que mudanças sociais. Por exemplo, ao expandir a abertura do projeto nas favelas, os narcotraficantes construíram barricadas para impedir a expansão. Com o crescimento do narcotráfico, todavia o município foi inerte e não houve a expansão da regularização fundiária aos moradores.

Embora o projeto Favela-Bairro tenha contribuído, indubitavelmente, para melhorar as condições de vida em diversas favelas, ele foi limitado na formulação de políticas sociais e na implementação da regularização fundiária plena desses espaços. Suas obras foram, ainda, de qualidade duvidosa e nunca tiveram a manutenção necessária. As favelas urbanizadas não foram plenamente integradas à máquina administrativa municipal e continuavam recebendo serviços de qualidade em relação aos demais bairros da cidade (GONÇALVES, 2013, p. 332).

No que tange ao uso dos aparelhos coercitivos do Estado, a década de 1990 não só dá continuidade como acentua as funções repressivas do Estado nas favelas, reproduzindo o trato punitivo aos pobres. O Rio de Janeiro passa a ser difundido na mídia como uma das cidades mais perigosas do planeta, sendo associada à criminalidade, na representação de uma verdadeira cultura do medo. Neste contexto, as favelas são consideradas como o foco da violência, num evidente discurso de criminalização da pobreza. Este discurso legitima ações

³⁷ Vale ressaltar que as remoções foram mantidas durante o governo César Maia, sendo até mesmo ampliadas em sua segunda gestão.

extremamente violentas³⁸ do Estado, que exacerbam as políticas repressivas nas favelas afirmando que estão combatendo o tráfico de drogas, inserindo moradores numa rotina de incessante insegurança perante tanto as forças institucionais como a criminalidade.

Finalizamos este capítulo ressaltando a relevância de expor o modo que historicamente o Estado brasileiro intercedeu na pobreza, focalizando na intervenção estatal nas favelas do Rio de Janeiro, como pressuposto para apreendermos o processo histórico em que as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) estão inseridas. É ponderável resgatar a visão que o poder público possui desde o surgimento das favelas e comparar com o momento atual, demonstrando que apesar de eventuais avanços, na sua essência mantém-se uma percepção de criminalização da pobreza e uma atuação essencialmente repressiva do Estado. Utilizando as categorias de Gramsci, poderíamos concluir que nas favelas cariocas há um predomínio das funções coercitivas do aparelho estatal frente às medidas de consenso.

³⁸ Zaluar (2006) afirma que as operações policiais eram extremamente violentas, como símbolo desta política, podemos destacar a “Operação Rio” que, em 1994, promoveu uma ocupação militar em favelas do estado fluminense, com objetivo de combater o crime, que ficou marcada por uma série de violações aos direitos dos moradores das favelas, como através das prisões arbitrárias e toques de recolher.

3 DESVELANDO AS UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORA

Este capítulo pretende analisar o significado da implementação das Unidades de Polícias Pacificadoras (UPP's) no estado do Rio de Janeiro, para isso nos apoiamos em algumas referências gramscianas para compreender o Estado Burguês e as atuais necessidades do capital, para tanto é vital compreendermos o modelo de segurança pública brasileiro e apreender o recrudescimento das funções repressivas do Estado na contemporaneidade.

3.1 A consolidação do Estado Penal

É de suma importância discorrer sobre as diferentes concepções de segurança pública no Brasil até chegarmos a atual conjuntura, para deste modo, analisarmos os resquícios autoritários na forma como a questão de segurança é tratada e em que aspectos houve avanços e retrocessos do Estado no âmbito da segurança pública.

A autora de referência para esta seção é Freire (2009) que trabalha com três modelos que determinaram o entendimento de segurança pública no Brasil: Segurança Nacional, Segurança Pública e Segurança Cidadã.

Segundo a autora, o Paradigma da Segurança Nacional compreendido nos anos da ditadura civil-militar brasileira (1964-1985) tinha como dinâmica o controle social, a censura sobre a população e a defesa nacional contra qualquer oposição política. As ações de Segurança eram provenientes de relações verticais, monopolizadas pelo Estado e os empresários que criavam as condições para a reprodução do regime autocrático burguês³⁹, tais práticas não eram prestadas aos cidadãos. Nesse entendimento, a ameaça ao poder representa tudo aquilo que iria contra os interesses do Estado e nacionais em detrimento dos interesses dos ditadores na época. O Estado deve ter uma ação exclusivamente repressiva, utilizava qualquer tipo de violência e de discurso “justificável” para defender o projeto vigente. Dessa forma, os direitos humanos eram cotidianamente violados, uma vez que são colocados em segundo plano com relação aos interesses dos setores dominantes.

³⁹ Netto (2010) utiliza-se da expressão autocracia burguesa para explicar a constituição do Estado brasileiro durante o período da ditadura cívico-militar em que a fim de garantir a acumulação capitalista, excluiu-se totalmente as forças populares do aparato estatal, o qual foi controlado pelo capital monopolista e a oligarquia financeira nacional. Neste período, as formas de mobilização, organização e representação populares foram reprimidas, para maiores esclarecimentos consultar Netto (2010).

Entretanto, o Paradigma da Segurança Pública surge com a nova Carta Magna, ou seja, a nova Constituição Federal de 1988, a partir disso, os órgãos vinculados a Segurança Pública são desligados das Forças Armadas. Doravante, a segurança pública passa a ser dever do Estado, e direito e responsabilidade de todos. As polícias civis e militares passam a ser vinculadas ao governo estadual, inclusive estas têm autonomia para engendrar um plano próprio de segurança.

A responsabilidade sobre a Segurança Pública, nesse conceito, passa a ser prioritariamente dos estados, por serem estes os responsáveis pela gestão das polícias civil e militar. Esse arranjo dotou os estados de autonomia na condução da política de segurança, mas, ao mesmo tempo, dificultou a implementação de diretrizes mínimas de uma política nacional de segurança, o que poderia trazer prejuízo para a prevenção e controle da violência e criminalidade, pois a manifestação desses fenômenos não respeita as fronteiras estaduais (Freire, 2009, p. 52).

Deste modo, transfere-se a responsabilidade do controle e prevenção da violência das Forças Armadas para as instituições policiais, o que não significa necessariamente uma apreensão crítica e uma visão com base nos direitos humanos por estas instituições.

Segundo essas diretrizes, em 1995, justamente por não haver vínculo entre as políticas de segurança estaduais e o âmbito nacional, a Secretaria de Segurança Pública (SENASP) é criada sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, com a finalidade de articular tais políticas de segurança ao domínio nacional por meio de um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

Contudo, esse novo modelo estabelecido pelo governo Fernando Henrique Cardoso, apresentou claros limites como a continuidade no uso excessivo da violência, abuso de poder e arbitrariedade, segundo denúncias públicas e relatórios de organismos internacionais, deste modo, nota-se que apesar das mudanças na forma como o Estado assume a política de segurança, ainda há presença de uma política altamente repressiva. A forte presença do aparelho repressivo é um processo que se aguça com a expansão do Estado Penal no mundo capitalista, que se associa com o diagnóstico do aumento da violência e do crime que identificam as causas nas características e particularidades das classes pauperizadas, assim nota-se uma tentativa, por parte do governo, de encobrir a relação entre violência e desigualdade social.

Ao longo da década de 1990, com auxílio de institutos de criminologia norte-americanos que financiam pesquisas, seminários e revistas, as concepções norte-americanas

de segurança pública, são expandidas mundialmente, constituindo o que Wacquant (1999) designou de senso comum penal. O referido autor aponta que a violência urbana torna-se tema de inúmeras pesquisas, corroborando com a difusão do sentimento de insegurança pública, porém o autor salienta que tais estudos não apresentam nenhuma validade teórica, mas fazem sucesso ao propor uma explicação da violência que desconsidera as causas sociais desta, ao mesmo tempo em que clamam pelo aumento da severidade penal como solução para a violência, utilizando como justificativa o suposto sucesso da política de tolerância zero na redução do crime em Nova York. E a partir desse acervo, algumas pesquisas encaminharam-se para o que chamam de Segurança Cidadã que surge em 1995, sendo o terceiro Paradigma da Segurança Pública.

O primeiro país a adotar esse paradigma de Segurança Cidadã é Colômbia. Este novo paradigma apresenta pontuais mudanças, no sentido de não se utilizar apenas da repressão para o controle da criminalidade tal como faziam os governos orientados pelos paradigmas anteriores, apesar da coerção ser presente no dia a dia deste país. Nesta nova lógica existe uma ideia de que há outros fatores que incidem na violência, entendendo assim que para seu combate é necessário a articulação da política de segurança com as políticas sociais. A apresentação deste novo referencial teórico e político para amparar a política de segurança pública não são condizentes com a realidade, observa-se que a prática desses profissionais de segurança pública ainda é pautada numa perspectiva meramente punitiva, mesmo que a essência do Estado e do aparato repressivo sejam essas, conforme vimos no primeiro capítulo deste trabalho.

No Brasil, é possível perceber tentativas de aproximação a esse conceito nos últimos anos. Em 2003, a Secretaria Nacional de Segurança Pública inicia o projeto de cooperação técnica “Segurança Cidadã”, em parceria com as Nações Unidas e com a colaboração de técnicos colombianos que iniciaram a implementação do conceito em seu país (Freire, 2009, p. 53).

A concepção de Cultura Cidadã é desenvolvida na Colômbia na década de 1990 num período em que o país enfrentava um grave problema na segurança pública, sofrendo com a atuação do narcotráfico e grupos que atuavam como “esquadrão da morte” os quais formavam um poder paralelo ao Estado, que em alguns casos tinham importantes áreas de interseção.

Para combater este quadro de violência, em 1995, o então prefeito de Bogotá, Antanas Mockus⁴⁰, criou este programa, pois entendia que a violência era resultado das interações entre a população

Os códigos culturais determinam muito da conduta. Então minha idéia era incentivar as pessoas a comunicar-se mais. Intensificar a interação para que haja menos separação entre a lei, a moral e a cultura. Por isso era necessário possibilitar outras formas mais elaboradas de reflexão e ação que substituíssem parte da violência (Mockus, 2007 apud Dantas, 2012, p.8).

Os formuladores da Cultura Cidadã afirmam terem promovido mudanças em busca da organização da cidade de Bogotá e como uma afirmação da atuação do Estado nas áreas mais empobrecidas, dentre as medidas pode se destacar a iluminação das ruas, a regulação da venda de álcool, o desenvolvimento da rede de transporte, além da construção de bibliotecas, escolas e postos de saúdes nas regiões mais pobres. Dantas (2012) destaca que essas políticas sociais estavam relacionadas com o projeto de valorização do capital. Esta experiência foi expandida para outras cidades colombianas como Medellín e Cali, sendo também fonte de influência para programas de segurança pública brasileiros como as UPP's (DANTAS, 2012).

De acordo com o referido autor, estas medidas de caráter social eram acompanhadas por ações repressivas, pois se entendia que era preciso a força policial para conter o crime organizado existente na Colômbia. Utilizando-se dos recursos do Plano Colômbia⁴¹, neste período o governo também investiu na polícia com a compra de veículos, construção de prisões de segurança máxima, investimento em tecnologia e a construção de unidades de cabines permanentes nas regiões mais pobres, além disso houve um aumento na rigorosidade no cumprimento de penas.

Deste modo, podemos concluir que a Cultura Cidadã atinge majoritariamente aos segmentos mais pobres e que se encontra presente elementos de coerção e consenso, pois o Estado desenvolveu políticas sociais atreladas com o aguçamento do aparato penal, que provocou uma verdadeira militarização das cidades em que o programa vigorou.

⁴⁰ Antanas Mockus foi duas vezes prefeito de Bogotá (1995-1997 e 2001-2003) que em sua plataforma de governo desenvolveu a cultura cidadã.

⁴¹ O Plano Colômbia foi elaborado pelos EUA, em 2000, com a justificativa do combater a criminalidade e o tráfico de drogas no país sul-americano. Entre o ano de criação do plano à 2012 foram viabilizados mais de US\$ 5 bilhões para o enfrentamento do crime organizado, sendo a maior parte deste orçamento destinado às forças militares colombianas (DANTAS, 2012).

Cabe destacar que a política de segurança pública colombiana sofreu influência do conhecido programa de Tolerância Zero de Nova York, sendo Bogotá, nesse período, também marcada pelo aumento da rigorosidade na punição dos pequenos atos infracionais.

Como trabalha Wacquant (1999), entre a década de 1970 até meados da década de 1990, a cidade de Nova York era considerada uma das metrópoles mais perigosas do mundo, alcançando em 1990 a expressiva marca de 2500 homicídios⁴². Com o intuito de reverter este quadro de violência, no ano de 1994, o então prefeito, Rudolph Giuliani, criou a política de Tolerância Zero.

Tal programa de segurança pública tem como base a teoria da “janela quebrada” (*Broken Window Theory*), criada por George Kelling e James Q Wilson em 1982, que se expressa através da metáfora de uma janela quebrada num edifício, que quando não é prontamente consertada, provocaria a sensação de um descaso na região, o que levaria a quebra das demais janelas do edifício e, em pouco tempo, a desordem geral na vizinhança. Dubar (2007) elucida o significado da teoria

O desvio não reprimido é uma incitação à delinquência [...] Se o meio ambiente se degrada e ninguém faz nada, o sentimento de insegurança se instala, as condutas incivilizadas se desenvolvem e os atos delinquentes se multiplicam (DUBAR, 2007, p.171).

Portanto, segundo essa teoria seria necessária a punição rigorosa de todos os delitos, já que se entendia que é o desenvolvimento das pequenas infrações que culmina nos crimes mais graves. Assim, a polícia de Nova York passou a ter como principal mandato a rigorosidade na punição dos pequenos delitos e de qualquer comportamento, que mesmo que não criminoso, pudesse induzir à desordem, para isso promoveu-se a criminalização de condutas como a prática do grafite, urinar na rua e pular a catraca para não pagar a passagem de metrô.

Ademais, foram implantadas outras medidas como a reforma policial, que aumentou o orçamento da instituição e seu efetivo, inseriu-se novas tecnologias e descentralizou-se os serviços. O investimento nos aparelhos penais é explicado pelo acirramento do papel repressivo do Estado, que suscitou um policiamento ostensivo nas áreas com maiores índices de criminalidade. Nota-se que é um modelo de segurança pública com ações focadas essencialmente na repressão, sem investimentos no social.

⁴² As estatísticas referentes às taxas de homicídios em Nova York estão presentes em Wacquant (1999) com base nos dados divulgados pela NYPD-Compstat.

Com índices como a taxa de homicídio declinando dos já citados 2500 homicídios em 1990 para 511 em 2011, a política de segurança pública foi considerada altamente eficaz. Com um grande trabalho de marketing, Nova York se tornou um exemplo de como lidar com a violência urbana e rapidamente teve seu modelo de segurança pública reproduzido em outros países como Escócia, Inglaterra, Argentina, Alemanha e em Brasília, durante o mandato de Joaquim Rodrigues.

No entanto, Wacquant (1999) questiona tais resultados, afirmando que a violência de Nova York já estava em declínio desde 1990 e, mais, que os reais fatores explicativos da redução da taxa de crimes não apresentam vínculo com as ações de segurança. Para o autor os fatores determinantes na redução da criminalidade são: o crescimento econômico de Nova York, a diminuição dos números de jovens – faixa etária que mais sofre e comete crimes – e a baixa no uso de crack, droga que gerava violência pelo comportamento dos usuários e devido à disputa dos pontos de venda na rua.

Wacquant (2001) destaca que esta política teria como pilar o encarceramento em massa das populações mais pauperizadas, integradas por jovens, negros e estrangeiros, que são considerados como mais propensos às atividades criminosas, pela “desordem” dos seus estilos de vida. O autor sustenta que a política de Tolerância Zero tem um caráter extremamente seletivo, tendo em vista que as medidas repressivas são focadas nos pequenos delitos e ademais que as populações mais pauperizadas tiveram seus comportamentos criminalizados. Dessa forma, a política de Tolerância Zero desempenha um importante papel no controle da classe trabalhadora, através do encarceramento desta população. Em sua crítica, o aludido autor ainda assegura que a teoria da janela quebrada não possui nenhum valor científico e sua aplicação resultou na piora da imagem da polícia entre a população mais pobre, além do aumento de denúncias do abuso policial.

Essa política de endurecimento penal do Estado levantada por Wacquant (1999; 2001) é explicada pelas as transformações societárias que abordamos no primeiro capítulo deste trabalho, as quais produziram uma exponenciação de diferentes expressões da questão social como o desemprego estrutural, a precarização do trabalho e a pobreza, culminando no crescimento de uma superpopulação relativa aos interesses do capital. Em decorrência da reforma do Estado promovida para liberar recursos para o capital, as políticas sociais tem seu formato alterado sendo privatizadas, focalizadas e descentralizadas, conforme afirmado por Behring e Boschetti (2011), principalmente voltada para o alívio da extrema pobreza absoluta,

tendo em vista que o Estado se desresponsabiliza dos outros setores da classe trabalhadora reforçando o processo de assistencialização⁴³ em andamento.

O que pretendemos ressaltar é que esse processo de “assistencialização” das políticas públicas é acompanhado pelo recrudescimento das funções coercitivas do Estado para com a população mais vulnerável da classe trabalhadora, instituindo uma acentuação da repressão aos pobres, que tem suas posturas criminalizadas. O Estado assume uma face essencialmente coercitiva para tratar desta população sobrando, que é cada vez mais ampliada em decorrência da intensificação das contradições do capital, com o objetivo de manter a ordem social, pois essa população é considerada como perigosa e indesejável, assim os aparatos repressores são utilizados para conter essa população, afastando a insegurança patrimonial e controlando a classe trabalhadora, aumentando os altos níveis de encarceramento.

Em suma, a crise do capital e a reestruturação produtiva também contribuem para o robustecimento da criminalização da pobreza. Pois se nesta nova forma de operacionalização do capital, a intervenção estatal no social é reduzida, torna-se vital sua participação para a sobrevivência e reprodução das relações sociais as ações coercitivas que dão suporte do Estado Penal, responsabilizando e/ou culpabilizando aos trabalhadores por suas necessidades, assim reforçando a ideia do seu caráter de classes perigosas. Em outros termos: o Estado não gera mecanismos de combate à desigualdade social, contudo, criminaliza as consequências da miséria.

É de vital importância salientar que este recrudescimento das funções coercitivas do Estado não é para toda a sociedade, ao contrário, tem um caráter seletivo. O Estado não procura combater todas as formas de crime, mas principalmente aqueles cometidos pela parte mais vulnerável da classe trabalhadora - a superpopulação relativa - que não tem mais serventia ao capital. A repressão é justamente um dos instrumentos utilizados pelo Estado para controlar essa parte da classe trabalhadora, que é cada vez mais ampliada em consequência do desenvolvimento do capitalismo e suas contradições inerentes.

⁴³ Segundo Iamamoto (2008), o processo de assistencialização das políticas sociais constitui -se na expansão dos programas de assistência concomitante a precarização e privatização dos serviços públicos de previdência e saúde. A assistência social ganha um caráter central na política social, o que é feito através de programas de combate a extrema pobreza extremamente focalizados, seletivos e com caráter assistencialista.

Esse processo de redução da função de consenso e da intensificação da administração da coerção por parte do Estado acompanhado pelo destaque da política de segurança pública é sintetizado por Netto da seguinte forma

E quando essas ações minimalistas não evitam - como não podem mesmo evitar - a redução da pobreza, com o crescimento cada vez maior de pobres que ameaçam a boa ordem e deslizam para além das instituições, então o recurso ao endurecimento legal parece inevitável: o assistencialismo conjuga-se e completa-se com a repressão policial (2007, p.68).

Wacquant (1999) tece importantes comentários a respeito dessa acentuação dos papéis repressivos do aparelho estatal, o que ele designa de Estado Penal. O autor afirma que vigorava na maioria dos países desenvolvidos um Estado providência, que protegia seus cidadãos a partir de políticas e serviços sociais, mas que este foi sendo desmontado provocando uma insegurança social na classe trabalhadora, desamparada do acesso aos direitos básicos, o que potencializa as possibilidades de crime e informalidade, problemas que passam a ser respondidos cada vez mais através da repressão, ascendendo assim um Estado Penal (WACQUANT, 1999). Entendemos que as reflexões do autor são importantes por ressaltar o papel central que as políticas de segurança pública desempenham na atualidade, no entanto, sua análise apresenta limites, pois compreende que no Estado Providência caracterizava-se pela busca dos valores de justiça social, redistribuição e solidariedade, quando, na verdade, as funções coercitivas estão presentes em todo Estado burguês.

Analisando a discussão de Estado Penal desenvolvida por Wacquant sobre a perspectiva gramsciana adotada neste trabalho, entendemos que o Estado burguês se utiliza permanentemente da coerção e do consenso visando à manutenção da ordem capitalista e que o grau de intensidade de cada aparato é adotado de acordo com as particularidades da correlação de forças entre as classes e a formação social histórica.

Outro ponto importante levantado pelo autor (WACQUANT, 1999) é o papel da mídia na legitimação da expansão das ações repressivas do Estado. A mídia divulga incessantemente casos de violência, alimentando uma sensação de medo na sociedade, de modo que se instaura um ambiente propício justificando as medidas cada vez mais violentas. É neste cenário que ascende uma corrente que defende o aprisionamento e a intensificação das penas com principais estratégias para o problema da segurança pública, sendo assim os gastos com essas ações são considerados como “um investimento pensado e rentável para a sociedade”. (IDEM, 1999, p.32). Cabe ressaltar que o perfil que a mídia reproduz como grande perigo e ameaça

para sociedade é a população pobre, e, muitas vezes, associada a uma questão de cor, que renova a criminalização da pobreza.

Wacquant (1999) identifica cinco grandes tendências da evolução do Estado Penal nos Estados Unidos, que são, em grande escala, também identificáveis na realidade brasileira.

O primeiro ponto detectado pelo referido autor é a hiperinflação das prisões. Pensando nos EUA, o autor assevera que não houve um aumento de crimes que justificasse tal expansão afirmando que, na realidade, criminalizou-se uma série de delitos, os quais anteriormente eram entendidos como leves ou infrações. O estudioso justifica tal posição argumentando que a maioria das prisões se dá por delitos pequenos como atentados a ordem, furtos e envolvimento com drogas.

Em segundo lugar, Wacquant aponta que se percebe a “expansão horizontal da rede penal” (1999, p.55) que alude ao fato da ampliação penal se estender para além das penitenciárias, pois no Estado punitivo aumenta-se o número de prisões de caráter domiciliar e condicional, aliada a vigilância eletrônica e demais formas de monitoramento.

O crescimento exacerbado da esfera penal dentro do Estado é o terceiro traço indicado pelo autor. Em um contexto neoliberal, que preza a redução dos gastos sociais do Estado, com o orçamento destinado às políticas sociais acontece o inverso. Wacquant avalia que o crescimento no investimento no setor penal só foi possível pela redução das outras receitas sociais como saúde e educação e previdência pública.

O quarto ponto assinalado é o desenvolvimento da indústria privada carcerária. O autor aponta uma privatização das prisões, presente na construção, manutenção e na prestação de serviços como construção, limpeza, equipamento, etc.

Por último, Wacquant discorre sobre o que designa de “ação afirmativa carcerária” (1999, p.60) que se refere ao fato de que a maioria dos presos sejam negros, apesar destes serem a minoria da população norte americana. O autor frisa que tal superioridade de negros nas prisões não significa que estes são os maiores autores de delitos, mas que retrata uma política discriminatória desempenhada pelos aparelhos judiciários, fato semelhante pode ser constatado na sociedade brasileira.

Para realizar este controle nas ditas “classes perigosas”, Wacquant (2001) alega que o Estado age de duas formas: através da vigilância imposta pelos serviços sociais, que cada vez

mais é relacionada à efetivação dos critérios definidos e pelo encarceramento em massa, o que é feito usando o discurso de “guerra ao crime”. O autor afirma que o que se dá, na realidade, é uma guerra aos pobres, pois a criminalização de condutas de “desordem”, o endurecimento das penas, a vigilância permanente da polícia, atinge a esse segmento.

Esse discurso é expandido mundialmente através do suporte da mídia, com reportagens e artigos abordando o suposto sucesso do modelo de Tolerância Zero⁴⁴ de Nova York na redução da violência e também por instituições de pesquisa norte-americanas⁴⁵ que criam uma verdadeira rede de divulgação das ideias do Estado Penal, prestando consultoria à países europeus, com o lançamento de livros e apresentação de congressos internacionais, formando o que Wacquant (2001, p.11) denomina de “operação planetária de marketing ideológico”, que defende a política de Tolerância Zero como a solução para o problema da criminalidade.

Já no final da década de 1990, este modelo é adotado em diversos países como Itália, França, Argentina, Nova Zelândia e no Brasil, independente do aumento dos índices de violência em tais países, o que demonstra que o recrudescimento da repressão do Estado aos pobres é, na realidade, um modo de controlar os pobres e garantir a manutenção da ordem capitalista.

Tal expansão do Estado Penal assume particularidades no Brasil devido às características da formação social brasileira, as quais apontamos no segundo capítulo deste trabalho, pois o Estado brasileiro nunca desenvolveu uma proteção social abrangente e universal, sendo a criminalização da pobreza um traço marcante na intervenção estatal junto à esta população.

No caso brasileiro, os direitos sociais conquistados e garantidos na Constituição Federal de 1988, que buscam o alargamento das políticas sociais, nunca foram realizados, pois na década de 1990, seguindo as orientações macroeconômicas de organismos

⁴⁴ Quando discutirmos especificamente o modelo nova iorkino de segurança pública discorreremos sobre a natureza da política de tolerância zero.

⁴⁵ O autor destaca instituições como Carto Institute, Heritage Foundaiton e Manhantan Insitute que defendem e disseminam estudos associando a desordem da classe pobres aos crimes (teoria da janela quebrada) defendendo a teoria da janela quebrada e a necessidade de uma repressão maior aos pequenos delitos. No Brasil, podemos apontar a presença de congressos sobre o tema, como o VI Congresso Internacional de Direito Penal e Criminologia realizado em 2013 na cidade de Belo Horizonte, que contou com a presença do ex prefeito de Nova York Rudolph Giuliani, que dissertou sobre o sucesso da política de tolerância zero como estratégia de combate ao crime.

internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, cujo símbolo são as recomendações do Consenso de Washington, o Estado brasileiro promoveu um processo de contra reforma⁴⁶, através da privatização de empresas estatais, da reforma previdenciária, da flexibilização dos direitos sociais e a redução no investimento em políticas sociais. Como típico nos modelos neoliberais, o Estado Brasileiro se desresponsabiliza da garantia dos direitos sociais, focalizando em programas de combate a miséria, como o Bolsa Família. Presencia-se na atualidade um recrudescimento das sequelas da questão social, como o desemprego, o subemprego e a miséria, resultado das novas condições que aprofundam as contradições do capitalismo.

Nesse contexto, como forma de controle desta população, o gasto com a segurança pública é expandido. Apenas no ano de 2012 o Estado brasileiro, em todas as suas esferas, gastou um total de 61,1 bilhões de reais, um aumento de 15,83% em relação ao ano anterior (ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA, 2008).

Wacquant (2001) também destaca que a violência estatal é gravíssima neste país, com um alto número de tortura, execuções e desaparecidos, além do estado precário dos presídios nacionais. Segundo dados do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), entre 1992 e 2012 a população carcerária do Brasil aumentou em 380,5%, enquanto a população nacional cresceu em 28%. A nosso ver, este aumento na população prisional não decorre da implantação de políticas públicas de segurança eficientes, mas justamente da criminalização da pobreza, o que também pode ser demonstrado pelos números do DEPEN que apontam que 49% dos presos estão detidos por crime contra o patrimônio, 25% por tráfico, em posição a apenas 0,5% por crimes contra a administração pública. Esses dados expressam como a punitividade do sistema judiciário brasileiro se concentra nos crimes praticados pelos pobres, enquanto os crimes cometidos por camadas superiores como de “colarinho branco” são relevados.

O atual paradigma de segurança pública brasileira está inserido nesta realidade de Estado Penal, tendo como referências justamente essas experiências de Bogotá e Nova York, além de conter marcas e resquícios de elementos dos paradigmas anteriores. No Brasil, o Paradigma de Segurança Pública Cidadã, que busca ser materializado através das instituições policiais e penitenciárias lidam com a violência e a força como elementos centrais. Ainda persistem

⁴⁶ No primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso houve um projeto grandioso desenvolvido pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e autoria de Bresser Pereira, o chamado Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRF) postulado em 1995, que legitimava essas ações.

práticas discriminatórias, vexatórias, anti direitos humanos e exclusivamente punitivas, essas práticas e ações são fundamentadas na naturalização das desigualdades e na criminalização da pobreza, como vimos anteriormente.

É a partir destes parâmetros, dentro de um contexto de expansão do modelo de tolerância zero, que no segundo mandato do governo Lula, em 24 de Outubro de 2007, pela Lei nº 11.530 foi criado o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), influenciado pelo conceito de Segurança Cidadã e desenvolvido pelo Ministério da Justiça. O programa busca inovar no sentido de qualificar os profissionais envolvidos na Segurança Pública, de ter suas ações voltadas para a prevenção da criminalidade, de se aproximar de políticas sociais, ou seja, do entendimento de que para a prevenção de crime faz se necessário articular ações de políticas sociais com ações da segurança pública.

De acordo com dados oficiais da cartilha elaborada pelo Ministério da Justiça

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) destina-se à prevenção, controle e repressão da criminalidade, atuando em suas raízes sócio-culturais, além de articular ações de segurança pública com políticas sociais por meio da integração entre União, estados e municípios. As ações levarão em conta as diretrizes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP). (BRASIL, 2007).

Deste modo, o Pronasci surge como uma inovação dentro do paradigma de segurança pública brasileiro por estar centrado na prevenção e articulado com as políticas sociais. Na cartilha oficial do programa são apresentadas as diretrizes do Pronasci entre as quais se destacam a promoção dos direitos humanos, fortalecimento das redes comunitárias, participação da sociedade civil na política de segurança pública e a garantia do acesso à justiça à todos que necessitarem. Segundo o site do Ministério da Justiça, desde 2011, os princípios e diretrizes do Pronasci foram estendidos como orientações para todas as ações realizadas na área de segurança pública.

O Pronasci é constituído por 94 medidas que estão agrupadas nas ações estruturais e nos programas locais. Estas primeiras referem-se à modernização do sistema penitenciário, o combate à corrupção policial e ao crime organizado e a valorização dos agentes da segurança pública, já os programas locais são compostos pelo Território de Paz, Integração do Jovem e da Família e Segurança e Convivência e Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável (Protejo). As ações do Pronasci têm como principal direcionamento os grupos considerados em situação de riscos que são os jovens, os habitantes de regiões metropolitanas com altos índices de crimes violentos e famílias em situação de vulnerabilidade social.

Na cartilha oficial do Pronasci são salientados alguns eixos norteadores do programa, entre eles destacam-se a formação e valorização dos profissionais de segurança pública (qualificação de agentes penitenciários, incentivo a programas de capacitação e especialização acadêmica para valorização dos policiais), reforma do sistema penitenciário com sua ampliação e qualificação profissional dos presos. O Pronasci apresenta como referência a polícia de proximidade, de maneira que os policiais militares terão um treinamento com base na polícia de proximidade, em que supostamente há um diálogo entre a comunidade e a polícia, a área de abrangência e atuação dos policiais geralmente será a mesma região. Além disso, serão oferecidos para os profissionais cursos com ênfase nos Direitos Humanos, Ética e Cidadania. No entanto, é importante ressaltar que muitas das ações previstas não foram realizadas e que o Pronasci sofre com o ajuste fiscal federal⁴⁷.

As primeiras cidades que experimentariam as ações do Pronasci na área de segurança pública são consideradas as mais violentas entre as brasileiras, sendo elas: Rio de Janeiro, Vitória, Belo Horizonte, São Paulo, Salvador, Curitiba, Brasília, Belém, Maceió, Porto Alegre e Recife.

Conforme afirmado pelo Ministério da Justiça⁴⁸, a UPP é uma das ações pertencentes ao projeto Território da Paz, o qual tem por objetivo oficial reconquistar para o Estado áreas que estavam sendo controladas por grupos criminosos. Neste cenário, a UPP é considerada como o primeiro momento da implementação deste projeto, pois supostamente após a “pacificação” dos territórios, o Estado teria condições de implantar e viabilizar serviços e políticas sociais nas favelas.

Deste modo, o Pronasci dispõe de recursos para as UPP’s a serem destinados para a capacitação dos policiais aplicados através da “Bolsa Formação”, para a realização de obras de infraestrutura, no fornecimento de equipamentos, carros e na construção das bases das UPP’s.

Enquanto os documentos oficiais indicam que há princípios e necessidade de práticas e ações de cunho humanitário, baseado nos Direitos Humanos, princípios democráticos, uma cultura interdisciplinar, o que apresenta inovações em relação aos paradigmas anteriores (Segurança Nacional e Segurança Pública), na prática, nota-se que há um recrudescimento do

⁴⁷ Conferir em < <http://oglobo.globo.com/brasil/dilma-corta-metade-verbas-da-seguranca-3677464>>

⁴⁸ Acessar < <http://portal.mj.gov.br/>>

Estado Penal, com o aumento da população carcerária e de relatos por parte dos moradores sobre a violência policial.

É importante lembrar que a concepção de segurança pública no Estado Burguês é sempre relacionada com a manutenção da ordem capitalista, de maneira que mesmo com a realização de cursos sobre direitos humanos e princípios democráticos não pode romper com o fato que a polícia é um aparato de coerção, que não rompe com práticas repressivas, autoritárias e de criminalização para com os “cidadãos”.

3.2 A Unidade de Policia Pacificadora na consolidação do processo de criminalização da pobreza

Nesta seção, iniciaremos explicitando o significado da UPP (Unidade de Polícia Pacificadora), os objetivos expressos nos documentos oficiais, a forma que foi implantado este programa nas favelas cariocas. Para isso, procuramos recorrer aos decretos que instituíram tal Programa e seus antecedentes que fortaleceram essa “política de pacificação”, para assim adquirir conhecimento para uma análise crítica das UPPs, à luz das discussões apresentadas no primeiro capítulo, tendo como referência teórica as categorias gramscianas de *coerção e consenso*.

As premissas que contribuíram e inspiraram a criação da UPP já foram supracitados: a Política de Segurança Cidadã da Colômbia⁴⁹ e o programa de tolerância zero que orientam o Pronasci.

Em 2010, o então governador Sergio Cabral evidencia o vínculo dos programas UPP e Pronasci:

O Pronasci já está ajudando. Já tem verba do Pronasci em toda a nossa política de segurança pública, influenciando desde o início. O Pronasci é uma espécie de pai e mãe da UPP. A filosofia do Pronasci é que nos guiou e ao mesmo tempo os recursos do Pronasci, desde o início, têm sido fundamentais⁵⁰.

⁴⁹ Conforme exposto no site oficial do ex – governador, em 2007, Sérgio Cabral acompanhado pelo secretário de segurança pública José Mariano Beltrame realizou uma viagem às cidades de Bogotá e Medellín com a finalidade de aprender mais sobre o modelo de segurança pública destes locais e utilizá-lo como inspiração para a política de “pacificação” no Rio de Janeiro.

⁵⁰ Informação fornecida na coletiva de imprensa sobre o Seminário de Prevenção à Violência em 21 de janeiro de 2010.

A UPP, no discurso oficial, aparece como um contraponto à antiga política de segurança, que tinha como foco a coerção e repressão. O que ocasionava uma verdadeira “metáfora de guerra” marcada pelo uso intensivo da força por parte do Estado, da visão dos criminosos como “inimigos” e pela ausência de articulação da segurança pública com outras políticas sociais (CARVALHO, 2013).

Apesar do enunciado pelas fontes oficiais do Estado, em que a UPP é considerada como um novo modelo de segurança pública⁵¹, na realidade o “programa de pacificação” sob responsabilidade da polícia militar reforça a repressão histórica do aparelho coercitivo do Estado nas favelas, que em seus novos moldes promove uma verdadeira ocupação militar em tais áreas.

Tal Programa foi criado em 2008 e instituído pelo decreto nº. 41.650, em janeiro de 2009. Este é um programa que está presente até hoje no Estado do Rio de Janeiro, entretanto existem experiências semelhantes em outras localidades no Brasil, como é o caso de Minas Gerais, Bahia e Paraná. Esse quadro demonstra que a ampliação das funções punitivas do Estado, com a instalação permanente do aparato coercitivo nas regiões mais pobres, é uma tendência de âmbito nacional.

A primeira UPP foi implantada na favela Santa Marta, no bairro de Botafogo, na zona sul do Rio de Janeiro, no dia 19 de dezembro de 2008. Nesta data, ainda não havia tal denominação, contudo, após o governo do estado considerar essa experiência piloto um êxito, a estratégia ganha o título e o modelo é expandido para outras favelas do Rio de Janeiro.

O programa criado através do decreto nº. 41.650, em 21 de Janeiro de 2009, que define que

CONSIDERANDO que a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro necessita de uma tropa especializada e tecnicamente preparada e adaptada para a execução de ações especiais concernentes à pacificação e manutenção da ordem pública nas comunidades carentes.

DECRETA:

Art. 1º - Fica criada, na estrutura da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro - PMERJ, subordinada ao Comando do Estado Maior, a Unidade de Polícia Pacificadora - UPP, para a execução de ações especiais concernentes à pacificação e manutenção da ordem pública nas comunidades carentes.

⁵¹Definição posta no site oficial da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.

Art. 2º - O Secretário de Estado de Segurança editará ato disciplinando a execução das ações especiais de que trata o art. 1º deste Decreto estabelecendo os requisitos necessários para a lotação de Policiais Militares na Unidade de Polícia Pacificadora - UPP.

Art. 3º - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação (Rio de Janeiro, 2009).

Porém, apesar de a primeira UPP ter sido instalada em 2008, é apenas em 6 de janeiro de 2011, que o decreto Nº. 42.787 regulamenta a estrutura e os procedimentos deste programa. Em tal ato normativo, anuncia-se que o programa deve ser executado em comunidades pobres, dominadas pelo crime organizado, com o intuito de recuperar o controle desses territórios, além de promover a pacificação e a preservação da ordem pública nestes locais.

Esse documento também afirma que a UPP tem como conceito base a polícia de proximidade, que se baseia na busca de aproximação entre os moradores de favelas e as autoridades policiais, visando estabelecer integração e o diálogo nessas relações. Os policiais militares que atuam no programa da UPP recebem um curso sobre os direitos humanos, o que é anunciado como um meio para modificar o relacionamento historicamente violento entre os policiais e os moradores das favelas. Cabe observar que a UPP como um programa da polícia militar é um instrumento de repressão, o que não pode ser alterado com cursos sobre direitos humanos ou com uma melhor capacitação dos policiais.

De acordo com o site oficial da UPP, o ex-governador Sergio Cabral quando busca realizar um balanço das UPP's, afirma que

Quando assumimos o Governo, em 2007, sabíamos que um dos nossos maiores desafios seria a Segurança Pública. Criamos a UPP, cujo principal objetivo é combater facções criminosas e devolver à população a paz e a segurança (2013).

Entendemos que este discurso proferido pelo ex-governador está inserido na estratégia de criar um consenso que legitime a criação das UPP's, pois apresenta o programa como uma solução para os problemas de segurança pública, ocultando que o propósito das UPP's, a nosso ver, é a repressão da população moradora das favelas. Esta fala do governador pode ser explicada pela necessidade, como definida por Gramsci, da classe dominante dirigir a sociedade através da hegemonia e não apenas pela dominação, utilizando-se dos aparelhos coercitivos.

Desta maneira, o Estado burguês necessita realizar tanto funções coercitivas como de construção de consenso, neste sentido, concordamos com Mattos e Mattos (2011) quando sustentam que no Brasil contemporâneo há uma intensificação da repressão focalizada nas populações mais pobres que é associada à acentuação da produção de um consenso que legitima as ações coercitivas do Estado.

É dentro desta lógica que analisamos as UPP's, pois trata-se de um programa amplamente coercitivo, que é respaldado por um consenso difundido pela classe dominante. Os aparelhos de hegemonia da burguesia disseminam um discurso de criminalização da pobreza, em que os pobres, principalmente os moradores de favelas, são culpabilizados⁵² pelo quadro de insegurança no Rio de Janeiro, quando, na verdade, são as maiores vítimas da violência. A mídia apresenta um importante papel nisto, tendo em vista que os programas de jornalismo que abordam a violência urbana reproduzem a criminalização dos pobres⁵³ e, muitas vezes clamando por uma maior repressão do Estado para supostamente solucionar os altos índices de violência. Deste modo, constrói-se no imaginário social que as favelas são redutos da criminalidade urbana, passando a ser entendidas como um território inimigo dentro da cidade. A fala do ex-governador do estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, exemplifica como a criminalização da pobreza está presente

[...] Tem tudo a ver com violência. Você pega o número de filhos por mãe na Lagoa Rodrigo de Freitas, Tijuca, Méier e Copacabana, é padrão sueco. Agora, pega na Rocinha. É padrão Zâmbia, Gabão. Isso é uma fábrica de produzir marginal (CABRAL, 2007 apud MUNOZ, 2007 p.1).

Com a hegemonia deste discurso que afirma que os pobres são os responsáveis pela violência, o Estado obtém o consenso que legitima práticas por parte do poder público para

⁵² De acordo com a pesquisa 'Participação, Democracia e Racismo?' publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2013, aponta-se que os números de assassinatos relacionam-se a cor, condição social e nível de escolaridade. A chance de um jovem negro ser assassinado é de 3,7 vezes maior que um jovem branco. O diretor do IPEA afirma que "há uma perda na expectativa de vida devido à violência letal 114% maior para pessoas negras. Enquanto o homem negro perde 20 meses e meio de expectativa de vida ao nascer, a perda do branco é de oito meses e meio".

⁵³ Mattos e Mattos (2011) apresentam trechos de uma coluna do jornalista Arnaldo Jabour em que este em uma clara criminalização da pobreza afirma que "Nós estamos salpicados de favelas, de onde descem hordas de vagabundos de bermuda para pescar 30 cidadãos como num parque temático." (O Globo. "Vamos fundar o PRJ — Partido do Rio de Janeiro". 15 de março de 2005).

reprimir as populações faveladas do Rio de Janeiro, tendo em vista a fictícia presunção da construção de uma cidade mais segura⁵⁴.

Outro fator importante a ser considerado neste estudo, é o contexto no qual as UPP's são implantadas. Como já observado, desde a década de 1990, as intervenções públicas no Rio de Janeiro são orientadas por uma visão de “cidade mercadoria”, que deve competir com outras cidades do mundo por investimentos econômicos, neste projeto de cidade os interesses mercantis estão acima dos da população, não se respeita as funções sociais da cidade, a população não é consultada sobre as modificações urbanas, além disso as populações pobres são expulsas das regiões de interesse do capital num processo de “limpeza urbana”.

No Rio de Janeiro, tal processo é consolidado quando este estado é escolhido como sede de uma série de megaeventos como os Jogos Mundiais Militares realizados em 2011, a Rio + 20 em 2012, a Jornada Mundial da Juventude em 2013, a Copa do Mundo de Futebol 2014 e a Olimpíadas de 2016, que aceleram as transformações urbanas no estado fluminense, pois para se adequar a tais eventos o Rio de Janeiro precisa executar uma série de preparativos em diversas áreas como infraestrutura, transporte, redes de comunicação e na segurança pública.

A capacidade do Rio de Janeiro de fornecer a segurança necessária para a realização destes eventos foi considerada um dos principais desafios para a execução destes eventos no Rio de Janeiro, pois, como mencionado no capítulo anterior, durante um longo período o Rio de Janeiro teve sua imagem associada à violência, o que era um empecilho à atração de investimentos econômicos e o advento maior de turistas. Para reverter este temor intencional, as autoridades públicas do estado fluminense investiram nos aparatos de repressão de diferentes modos como através da intensiva compra de materiais bélicos e do aumento do número de policiais. Neste contexto as UPP's são divulgadas como um novo momento na segurança pública do estado, que supostamente demonstraria o controle do Estado sobre as áreas que contém os criminosos da cidade e assegurar paz aos turistas. Para exemplificar esta relação podemos citar a presença da Capitã da UPP Santa Marta⁵⁵, ao lado de dirigentes e atletas olímpicos, na comitiva oficial do Comitê Olímpico Brasileiro (COB) na sessão na qual anunciou o Rio de Janeiro como sede das Olimpíadas de 2016.

⁵⁴ O conceito de cidade segura equivale para a burguesia local, instala-se um policiamento continuado nas comunidades em detrimento de um espaço com menor repressão policial no asfalto. Há que se ter em vista a territorialidade das UPP's: são exclusivas das favelas cariocas.

⁵⁵ < <http://oglobo.globo.com/rio/ancelmo/reporterdecrime/posts/2009/09/23/capita-priscilla-vai-torcer-pela-candidatura-do-rio-225756.asp>>

Ao analisarmos o mapa de territorialização das UPP's podemos observar como a localização destas respondem à estes interesses econômicos também. As 38 UPP's estão territorializadas da seguinte maneira no estado do Rio de Janeiro:

Zona Norte: Maré; Borel; Formiga; Andaraí; Salgueiro; Turano; São João, Matriz e Quieto; Macacos; Mangueira; Nova Brasília; Fazendinha; Adeus e Baiana; Alemão; Chatuba; Fé e Sereno; Parque Proletário; Vila Cruzeiro; Jacarezinho; Manguinhos; Barreira do Vasco e Tuiuti; Caju; Arará e Mandela; Lins; Camarista Méier. **Zona Sul:** Santa Marta; Babilônia e Chapéu Mangueira; Pavão-Pavãozinho e Cantagalo; Tabajaras e Cabritos; Escondidinho e Prazeres; Rocinha; Vidigal; Cerro-Corá. **Zona Oeste:** Cidade de Deus; Batan. Centro: Providência; Coroa, Fallet e Fogueteiro; São Carlos. **Baixada Fluminense:** Complexo da Mangueirinha.

Cabe ressaltar que as primeiras UPP's a serem instaladas – Santa Marta, Babilônia, Pavão Pavãozinho- são localizadas na zona sul do Rio de Janeiro, que corresponde a área mais valorizada pelos turistas da cidade e a principal região hoteleira. Como exceção em 2009 foram pacificadas duas favelas na zona oeste do Rio de Janeiro, Cidade de Deus e Batan, que, no entanto, possuem particularidades; a primeira é famosa internacionalmente graças ao filme homônimo e se localiza perto dos equipamentos olímpicos, já a segunda ganhou o noticiário nacional após o sequestro de um jornalista nesta favela. Posteriormente, foram pacificadas favelas na zona norte próximas ao Maracanã, que é o principal centro de atividades esportivas da cidade e ponto turístico nos megaeventos esportivos, formando o que ficou conhecido pela mídia como o “cinturão de segurança em torno do Maracanã”. Com o desenvolver do programa, as UPP's são expandidas para outras regiões do estado como a Baixada Fluminense, a nosso ver motivado por interesses eleitoreiros, pois a UPP aparece como uma demanda de grandes segmentos da população e é altamente identificada com os políticos que foram seus idealizadores.

O que queremos evidenciar a partir desta descrição é que as UPP's não são necessariamente instaladas nas regiões com maiores índices de criminalidade no estado⁵⁶, o que seria mais alinhado ao discurso oficial de recuperar territórios controlados por grupos criminosos, mas nas regiões estratégicas no projeto de transformação na cidade do Rio de Janeiro em um ambiente atrativo aos investimentos do grande capital.

⁵⁶ De acordo com dados do Instituto de Segurança Pública, a Baixada Fluminense é a região que concentra as cinco áreas do estado com mais casos de letalidade (é a soma de roubo seguido de morte, lesões corporais seguidas de morte, autos de resistência e homicídios dolosos) de violência. Em 2013, foram cometidos 1.724 homicídios na Baixada Fluminense, enquanto na capital foram registrados 1.311 homicídios.

A UPP é regulamentada em 2011, a partir do decreto nº 42.787. Neste documento é estabelecido que a instalação da unidade de polícia pacificadora se dá a partir de quatro etapas:

I - INTERVENÇÃO TÁTICA - Primeira etapa, em que são deflagradas ações táticas, preferencialmente pelo Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE), pelo Batalhão de Polícia de Choque (BPChoque) e por efetivos deslocados dos CPA, com o objetivo de recuperarem o controle estatal sobre áreas ilegalmente subjugadas por grupos criminosos ostensivamente armados.

II - ESTABILIZAÇÃO - Momento em que são intercaladas ações de intervenção tática e ações de cerco da área delimitada, antecedendo o momento de implementação da futura UPP.

III - IMPLANTAÇÃO DA UPP - Ocorre quando policiais militares especialmente capacitados para o exercício da polícia de proximidade chegam definitivamente à comunidade contemplada pelo programa de pacificação, preparando-a para a chegada de outros serviços públicos e privados que possibilitem sua reintegração à sociedade democrática. Para tanto, a UPP contará com efetivo e condições de trabalho necessários ao adequado cumprimento de sua missão.

IV - AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO - Nesse momento, tanto as ações de polícia pacificadora, quanto as de outros atores prestadores de serviços públicos e privados nas comunidades contempladas com UPP passam a ser avaliados sistematicamente com foco nos objetivos, sempre no intuito do aprimoramento do programa (Rio de Janeiro, 2011).

O Estado burguês possui uma natureza violenta, utiliza a coerção para criminalizar a pobreza com a dominação de uma classe sobre a outra. No capitalismo contemporâneo e o desenvolvimento das relações sociais capitalistas e da produção material da vida, há um aumento do processo de precarização das relações de trabalho (desemprego, subemprego, trabalho informal), um crescimento da população relativa. Desse modo, a coerção, repressão são meios para tentar impedir o avanço desse movimento de pauperismo. A UPP mostra-se como forma de vigiar, coibir e criminalizar os segmentos mais pobres da população.

Para exemplificar o caráter repressor da UPP, podemos citar a Cartilha Popular de Santa Marta: Abordagem Policial, desenvolvida em 2010 pela Visão Favela Brasil, com objetivo de orientar a população, com base no Código Penal brasileiro, a reconhecer e denunciar os abusos de autoridade policial. Este raciocínio é corroborado pela observação de Mário Simão, um dos diretores do Observatório de Favelas, em entrevista a página da BBC Brasil, que relata que os moradores da Maré estão apreensivos com a regulação policial do cotidiano da comunidade, a qual em sua visão não permitiria que os moradores exercessem

sua autonomia⁵⁷, deste modo, não romperia com a arbitrariedade do tráfico, sendo apenas uma mudança do sujeito dominante.

Ademais, moradores também denunciam a agressividade policial, que adotam uma postura de vigilância e controle dos moradores como, por exemplo a instalação de câmeras em vários pontos de favelas pacificadas, como apontado por Fleury (2012). Podemos representar esta conduta violenta da polícia nas comunidades com o caso emblemático do desaparecimento do pedreiro Amarildo.⁵⁸ Vale destacar que casos de violência policiais em favelas com UPP tornam-se mais comuns, o que pode evidenciar um esgotamento ao longo prazo do programa.

Observamos também que, os recentes índices de criminalidade, que foram divulgados no Jornal Estadão⁵⁹ demonstram que o número de mortos no primeiro trimestre de 2014 é de cerca de 1.459 pessoas, comparando-se ao ano de 2008, onde instalou-se a primeira UPP da cidade do Rio de Janeiro, os índices mantêm-se próximos, cerca de 1.562 pessoas morreram. O número de roubos na rua aumentou de 20.648 casos em 2008 para 23.675 casos em 2014. E também o número de roubo de veículos cresceu de 7.359 casos em 2008 para 9.209 casos em 2014. Um fenômeno crescente no estado é o aumento de crimes de furto e roubo em regiões que não receberam a UPP⁶⁰, como Niterói e a Baixada Fluminense, que pode ser fruto de uma migração das atividades criminosas. A nosso ver, tais fatos evidenciam como o consenso criado pelos setores dominantes que justifica a constituição das UPP's pela suposta construção de uma cidade mais segura é falso, e que como afirmamos anteriormente o real objetivo das UPP's é o controle das classes populares.

O decreto Nº. 42.787 ao regulamentar as UPP's apresenta como principais objetivos deste programa a retomada por parte do Estado dos territórios dominados pelo tráfico e a

⁵⁷ Carvalho (2013) ao analisar o papel desempenhado pela polícia nas comunidades em que as UPP's estão implantadas, tendo como recorte o morro do Borel, revela que a força policial exerce atividades que ultrapassam suas funções. A autora entrevistou o Capitão da UPP do Borel que informou ter promovido a regularização de vários serviços como o mototáxi e o horário de funcionamento de bares e festas, o que ocorreu sem a construção de um diálogo com a comunidade, sendo assim desconsiderando um fundamental princípio da polícia de proximidade.

⁵⁸ Em julho de 2013, policiais da UPP da Rocinha e do 15ª DP (Gávea), promoveram a operação Paz Armada, com a finalidade de efetivar prisões de envolvidos no tráfico. Na noite de 07 de julho, Amarildo de Souza, 42 anos, estava num bar próximo a sua residência, quando foi levado por oito policiais para o Centro de Comando e Controle da UPP onde foi visto sendo conduzido a uma viatura policial. Esta foi a última vez que Amarildo foi visto, o inquérito policial concluiu que Amarildo foi torturado até a morte por dez policiais, que ainda ocultaram o cadáver.

⁵⁹ THOMÉ, Clarissa. Violência no Rio de Janeiro retoma níveis pré-UPPs. Estadão, São Paulo, 3 mai. 2014.

⁶⁰ < <http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2014/03/18/homicidios-aumentam-16-no-rj-baixada-fluminense-e-niteroi-lideram.html>>

instalação de um ambiente seguro, que permita aos moradores exercerem seus direitos de cidadão. Neste sentido, segundo esse decreto, a pacificação das favelas é intensamente favorável aos moradores da favela, pois permitiria a entrada de serviços públicos nas localidades pacificadas. Assim, em 2010, foi criada a UPP Social com intuito de “dar sustentabilidade à pacificação, promover a cidadania e o desenvolvimento socioeconômico nessas áreas e, finalmente, contribuir para efetivar a integração dessas áreas ao conjunto da cidade” (HENRIQUES e RAMOS, 2011, p.245).

A implementação das UPP’s é composta por três momentos: o primeiro refere-se à ocupação de policiais militares e/ou o Exército nos territórios “dominados” pelo tráfico armado. No segundo momento tem-se a instalação da Unidade de Polícia Pacificadora em determinada favela e por último, tem-se a instalação da UPP Social, com vista à consolidação do processo de pacificação, a promoção da cidadania, desenvolvimento social, urbano e econômico. (FLEURY, 2012).

De acordo com dados do site oficial, a UPP Social atualmente é um programa que está sob responsabilidade da Prefeitura do Rio de Janeiro, coordenado pelo Instituto Pereira Passos (uma autarquia que tem a finalidade de produzir dados estatísticos, gerenciar projetos de desenvolvimento social, urbano e econômico). Também sofreu a intervenção da ONU-Habitat em 2011, como suporte para a realização do programa, a partir de um acordo entre o Instituto Pereira Passos e o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Urbanos. Uma vez que a ONU-Habitat é referência na produção de dados, avaliação e monitoramento.

No site oficial consta que a UPP Social está presente em todos os territórios pacificados, contudo se formos pesquisar a área de abrangência das comunidades que tem a presença da UPP e concomitantemente a UPP Social, veremos que essa situação não é convergente. Apenas algumas comunidades apresentam o programa UPP Social. O que se mostra mais uma falha no quesito “universalidade”, tendo em vista que a UPP Social não cumpre com esse princípio de atingir todas as comunidades pacificadas. Fleury (2012) sustenta que no morro Santa Marta, a UPP Social foi implementada após três anos a instalação da UPP. Isto demonstra outro descompasso, pois é definido como um dos objetivos da UPP Social a consolidação da pacificação, porém a chegada da UPP Social na favela deu-se após três anos a instalação da UPP.

Além disso, há uma divergência em relação à alocação de recursos e a gestão entre UPP e UPP Social. Pois a UPP Social no início de seu funcionamento pertencia à Secretaria

Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos e posteriormente foi atribuída ao Instituto Pereira Passos. A UPP tem maiores recursos disponíveis postos pelo poder público e o setor empresarial, enquanto que a UPP Social tem uma maior debilidade de recursos.

Segundo seus formuladores, a UPP social apresenta como objetivo promover ações de cidadania às favelas, auxiliando na pacificação dos territórios, e contribuir para o desenvolvimento econômico da região. Contudo, o que se observa é que este programa não realiza melhoras significativas nas condições de vida das favelas em que é instalado; as ações tem um caráter superficial e pontual, que não garantem os direitos sociais assegurados pela Constituição Federal. Moradores de favelas que já receberam o programa denunciam⁶¹ a precariedade de serviços públicos como saneamento básico, coleta de lixo e problemas frequentes com o abastecimento de energia, o que comprova como a UPP social não conseguiu alcançar seus objetivos declarados e que no âmbito social não houve grandes modificações na vida da população usuária. Fleury (2012) argumenta que outra fragilidade do programa é a ausência da participação popular na elaboração dos programas e prioridades da UPP social, tendo em vista que os fóruns de participação nas favelas pacificadas possuem um caráter basicamente consultivo.

O papel secundário realizado pela UPP social, um programa que supostamente desenvolveria serviços públicos nas regiões mais pobres, atendendo as necessidades sociais dos moradores das favelas, pode ser explicado pela maior relevância de estratégias coercitivas nesta fase do capitalismo. Em decorrência das atuais mudanças da sociedade capitalista, com o crescimento do exército industrial de reserva, o Estado precisa fortalecer seus aparatos punitivos para garantir a manutenção da ordem capitalista, e dentro deste contexto a UPP, como um programa de permanência de forma constante do aparato repressor nas regiões mais pobres ganha um papel central.

⁶¹ As denúncias dos moradores podem ser encontradas em reportagens como estas: <<http://www.jb.com.br/rio/noticias/2012/11/03/pacificada-cidade-de-deus-ainda-sofre-com-abandono-do-poder-publico/>> ><http://oglobo.globo.com/rio/morro-do-pavao-pavaozinho-carece-de-investimentos-em-infraestrutura-12306697>>

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante o estudo realizado, constatamos que a UPP, programa de segurança pública criado em 2008, é um importante instrumento de coerção do Estado sob os moradores das favelas do Rio de Janeiro, que compõe parcela do segmento mais pauperizado da classe trabalhadora, o que dá prosseguimento a histórica repressão estatal nesses locais. Observamos que um central traço do programa de “pacificação” é a construção de um consenso para justificar e legitimar a instalação permanente do aparelho repressivo nas favelas”.

O consenso construído pelas autoridades públicas e a grande mídia é que as UPP’s apontam para uma ruptura com os anteriores modelos de segurança pública repressivos, os documentos oficiais, como o decreto que estabelece o funcionamento do programa e o site oficial, afirmam que as UPP’s tem como propósito a construção de uma cidade mais segura e a retomada dos territórios do controle do tráfico de drogas, de maneira a permitir que o Estado estabeleça-se nas favelas promovendo segurança e políticas públicas aos moradores.

No entanto, o que podemos analisar através de denúncias de moradores e matérias jornalísticas é que os moradores das favelas tornam-se controlados tanto pelos traficantes como pelos policiais, que agem de maneira extremamente coercitiva e autoritária. A lógica da favela como território inimigo a ser ocupado é mantida com a particularidade que com o programa a população favelada é constantemente controlada pelo aparelho repressivo. Em documentos como a “Cartilha Popular do Santa Marta: Abordagem Policial” são relatados casos de invasão de domicílio sem mandado, uso extremo da violência policial com moradores encarados como suspeitos, abuso de autoridade e casos de desaparecidos cujo principal símbolo é o já citado neste trabalho caso do pedreiro Amarildo. Além disso, com as UPP’s há presença ostensiva de material bélico e queixas de policiais assumindo funções que não são de sua competência como a proibição de bailes funks, gestão de transporte alternativo e toque de recolher. Os serviços sociais que supostamente seriam desenvolvidos nas favelas após a “pacificação” a partir da UPP Social não obtiveram grande alcance, a grande maioria das favelas “pacificadas” apresentam precariedade em serviços como saneamento básico, abastecimento de iluminação pública e água e carência de postos de saúde, creches e escolas.

Deste modo, concluímos que ao contrário do consenso difundido, as UPP’s não garantem nem ao menos a limitada cidadania liberal, pois os direitos civis e sociais dos

moradores das favelas não são respeitados. Neste sentido, entendemos que a UPP é um programa extremamente coercitivo, que constitui uma das formas do Estado gerir a pobreza através da repressão e controle da população das favelas.

Durante a pesquisa, também apuramos que as instalações das UPP's apresentam grande relação com a realização dos megaeventos que estão em curso no Rio de Janeiro e no projeto de construção de uma cidade-mercadoria por desempenhar um importante papel na construção da imagem de uma cidade mais segura aos investidores e turistas, já que não há mais a presença evidente de traficantes. A relação entre a UPP e a produção de uma cidade mais atraente a investimentos pode ser verificada pela territorialização das UPP's nas áreas de interesse do capital como a zona sul do Rio de Janeiro, o entorno do Maracanã, que é o principal centro esportivo do estado, e pela região central da cidade que vem sofrendo um processo de "revitalização". Assim, podemos também apontar que o referido programa também exerce um importante papel na garantia de acumulação e valorização do capital ao ser um componente que viabiliza a realização dos megaeventos e outras atividades comerciais ao produzir a sensação de segurança.

Entendemos que as funções desempenhadas pela UPP são explicadas pelas funções exercidas pelo Estado burguês para reproduzir a ordem capitalista tal como explicitada pela teoria gramsciana. Segundo Gramsci, para a manutenção da ordem social vigente, a classe dominante utiliza-se incessantemente da coesão, através dos aparelhos privados de hegemonia, assim como da coerção com os aparelhos punitivos como a polícia. No atual estágio do capitalismo, que sofre um processo de agravamento das expressões da questão social, o que culmina numa expansão da pobreza e do exército industrial de reserva, uma das estratégias do Estado é reforçar a criminalização da pobreza, com o encarceramento em massa da classe trabalhadora e é neste contexto que a UPP é fomentada.

REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: EMIR, Sader; GENTILI, Pablo Gentil (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?:** ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade no mundo do trabalho. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. São Paulo: Fórum Nacional de Segurança Pública, n. 8, 11 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//8anuariofbps.pdf>>. Acesso em 03 dez. 2014.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em Contra-reforma:** desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2002.
- BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social:** fundamentos e história. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- BRASIL. Ministério da Justiça. [Site oficial do MJ]. Brasília, DF, c2015. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/portaldpadrao/>>. Acesso em 12 jan. 2015.
- BRASIL. Ministério da Justiça. [Site oficial do MJ]. Brasília, DF, c2015. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/portaldpadrao/>>. Acesso em 12 jan. 2015.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **PRONASCI:** Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania. Brasília: MJ, 2007. Disponível em: <http://www.uece.br/labvida/dmdocuments/pronasci_manual_de_aprendizagem.pdf>. Acessado em: 11 dez. 2014.
- BRUM, Mario. Favelas e remocionismo ontem e hoje: da Ditadura de 1964 aos Grandes Eventos. **O social em questão**, Rio de Janeiro, ano 16, n. 29, p. 179-208, 2013. Disponível em: <<http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/8artigo29.pdf>>. Acesso em: dia mês. Ano. Ex.: 04 set. 2014.
- BURGOS, Marcelo Baumann. Dos parques proletários ao Favela Bairro: políticas públicas na cidade do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (Org.). **Um século de favela**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 25-59.
- CABRAL FILHO, Sérgio. **UPP:** veio pra ficar. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=Ud-MRBYkRSw>>. Acesso em: 15 dez.. 2010.
- CAMPOS, Andreilino. **Do quilombo à favela:** a produção do “espaço criminalizado no Rio de Janeiro”. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- CARVALHO, Monique Batista. A política de pacificações de favelas e as contradições para a produção de uma cidade segura. **O Social em Questão**, ano 16, n. 29, p. 285-308, 2013. Disponível em: <<http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/12artigo29.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

COHN, Amélia. Questão social e direitos sociais: cidadania e trabalho. In: MOTA, C. G. (Org.). **Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000)**. 2. Ed. São Paulo: Senac/Sesc, 2000.

COUTINHO, C. N. **A dualidade de poderes: estado e revolução no pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: [s.n.], 1984.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007

DANTAS, A. L. T. . Plano Colômbia e a Segurança Pública no Brasil (2002/2010). **Revista Das Américas**, v. 1, p. 21-41, 2012..

DUBAR, Claude. Os “ensinamentos” dos enfoques sociológicos da delinquência juvenil. In: PAIVA, Vanilda; SENTO-SÉ, João Trajano, **Org. Juventude em conflito com a lei**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. P. 157 – 180.

FLEURY, Sonia. Militarização do social como estratégia de integração: o caso da UPP do Santa Marta. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 14, n. 30, p. 194-222, mai./ago. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/v14n30/07.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2014.

FREIRE, Moema Dutra. Paradigmas de segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. **Aurora**. São Paulo, ano 111, n. 5, p. 49-58, 2009. Disponível em: <<http://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/Aurora/FREIRE.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

GOMES, A. C. **Cidadania e direitos do trabalho**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002. (Coleção Descobrendo o Brasil)

GONÇALVES, R. S. **Favelas do Rio de Janeiro: história e direito**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2013. (Coleção Ciências Sociais, 83).

GUIMARÃES, Alberto Passos. **As classes perigosas: banditismo urbano e rural**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2008. (Coleção Revisitando o Brasil).

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1994.

HENRIQUES, Ricardo; RAMOS Silvia. UPPs Sociais: as ações sociais para consolidar a pacificação. In: URANI, André; GIAMBIAGI, Fábio (org). **Rio: A hora da Virada**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2011. p. 242-254.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1985.

IANNI, O. A questão Social. In: _____. **A ideia de Brasil moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1992.

IANNI, Octávio. **A idéia de Brasil moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1992.

- LEEDS, Elizabeth. "Cocaína e poderes paralelos na periferia urbana brasileira. Ameaças à democratização a nível local". In: ZALUAR, Alba e ALVITO, Marcos (Org.). Um século de favela. 5ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 233-276.
- MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1983.
- MARX, Karl; FRIEDRICH, Engels. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- MATTOS, Marcelo Badaró; MATTOS, Romulo Costa. Fabricando o consenso e sustentando a coerção: Estado e favelas no Rio de Janeiro contemporâneo. *Revista História & Luta de Classes*, v. 11, p. 7-13, 2011.
- MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à administração**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1995. Revista e ampliada.
- MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Coleção Biblioteca Básica de Serviço Social, 5).
- MOTA, A. E. as transformações no mundo do trabalho e seus desafios para o serviço social. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, v. 1, 1997.
- MUNOZ, Daniel. Pena de morte para o nascituro. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 25 out. 2007. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2510200701.htm>>. Acesso em: 12 dez. de 2014.
- NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1992.
- NETTO, José Paulo. Cinco Notas a propósito da questão social. **Temporalis**: revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Brasília, ano 2, n. 3, p. 41-49, jan./jun. 2001.
- NETTO, José Paulo. Desigualdade, pobreza e Serviço Social. **Revista Em Pauta**, Rio de Janeiro, n. 19, p. 135-170, 2007
- NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do Serviço Social no pós-64. 15 ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- NETTO, José Paulo. Transformações societárias, alterações no mundo do trabalho e serviço social. **Ser social**, Brasília, n.6, p.45--78, jan.-jun. 2000.
- NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política**: uma introdução crítica. 8. Ed. São Paulo: Editora Cortez, 2010. (Coleção Biblioteca Básica de Serviço Social, 1).
- PASTORINI, Alejandra. **A categoria "questão social" em debate**. 2. ed. São Paulo: Cortez editora, 2004. (Coleção Questões da Nossa Época, 109).
- PASTORINI, Alejandra. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria "concessão-conquista". **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n. 53, p. 80-101, 1997.

PUFF, Jefferson. **Maré quer novo modelo de UPP e cria cartilha para policiais e soldados**. Rio de Janeiro: BBC, 2014. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/04/140406_mare_cartilha_upp_jp>. Acesso em: 17 nov. 2014.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 41.650, de 21 de janeiro de 2009. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Poder Executivo, 22 dez. 2009, Parte 1, n. 12, ano 35. Disponível em: <http://www.imprensaoficial.rj.gov.br/portal/modules/conteudoonline/view_pdf.php?ie=NDMyOA==&ip=NA==&s=NDA0M2RhZGM4NmE5ZmQ3NmFmNTQ0MDY5OWM5MzZhOWM>. Acesso em: 15 dez. 2014.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 42.782, de 06 de janeiro de 2011. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**, Poder Executivo, 07 jan. 2011, Parte 1, n. 12, ano 35. Disponível em: <http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/DecretoSeseg42.787Upp.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2014.

RIO DE JANEIRO (Estado). **UPP- Unidade de Polícia Pacificadora**: histórico. 2014. Disponível em <<http://www.upprj.com/index.php/historico>>. Acesso em 11 dez. 2014.

SANTOS, J. S. **Particularidades da “questão social” no capitalismo brasileiro**. 2008. 217 f. Tese (Doutorado em Serviço Social)-Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campos, 1979.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otilia B. F.; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. (Coleção Zero à Esquerda).

VAINER, Carlos. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

VALE, Josiane Aparecida do. **AS INTERVENÇÕES DO PODER PÚBLICO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO**: analisando o programa Unidade de Polícia Pacificadora. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Serviço Social)– Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013.

VALLADARES, Licia do Prado. **A invenção da favela**: do mito de origem a favela.com. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2001. (Coleção Pensamento Criminológico, 6).

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 5. Ed. São Paulo: Cortez, 2006.

ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos (Org.). **Um século de favela**. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.